

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
DROIT DE DISSOLUTION

DANS LA CONSTITUTION DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Novembre 1900 à 9 heures 1/2.

PAR

LOUIS RIGNY

Président : M. CHAVEGRIN, *professeur*.

Suffragants : { MM. ESMEIN, }
 { GARÇON, } *professeurs*.

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORTCEL

22, rue Soufflot, 5^e

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

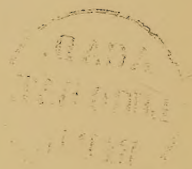
1900

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

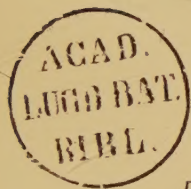
LE
DROIT DE DISSOLUTION
DANS LA CONSTITUTION DE 1875

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Novembre 1900 à 9 heures 1/2.

PAR

LOUIS RIGNY



Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. ESMEIN, } professeurs.
 GARÇON, }*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

FONDÉ PAR J.-B. SIREY, ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, 5^e

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE, A MA MÈRE

A MA FEMME

LE

DROIT DE DISSOLUTION

DANS LA CONSTITUTION DE 1875

INTRODUCTION

L'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics s'exprime en ces termes : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. »

Tel est le texte à l'argumentation duquel nous allons consacrer la présente étude. Souvent déjà, et parfois avec beaucoup d'autorité, des travaux ont été faits sur cette question ; le droit de dissolution a été envisagé non seulement tel qu'il est actuellement fixé par notre Constitution, mais il a été l'objet de savantes études d'histoire et

de législation comparée grâce auxquelles nous avons pu apercevoir ce droit analysé et apprécié sous toutes ses modalités, dans divers pays et à différentes époques. Aussi paraîtrons-nous arriver maintenant comme pour recueillir des fragments précieux de productions éminentes.

Sans prétendre à quelque originalité, nous pensons que, tout en restreignant notre champ d'études, nous pourrons donner néanmoins un certain développement à la stricte observation de la nature, de l'exercice et des conséquences du droit de dissolution conféré par notre Constitution au Président de la République. C'est donc exclusivement la disposition de la Constitution française présente sur le droit de dissolution que nous allons envisager.

Républicaine et parlementaire notre Constitution de 1875 pouvait, à juste titre, établir la prérogative présidentielle dont il s'agit; si l'existence de ce droit paraît porter atteinte au principe absolu de la séparation des pouvoirs, ce n'est que le résultat de l'indispensable pénétration réciproque des divers organes de la machine politique. Ces affirmations sont, nous le croyons, justifiées par l'histoire du régime parlementaire. — Arrivé à ce degré de perfectionnement que nous lui reconnaissons aujourd'hui, le gouvernement représentatif, surtout lorsqu'il revêt comme chez nous la forme d'une république parlementaire, exige en effet l'intervention toute spéciale du pouvoir exécutif dans le pouvoir législatif par le droit de dissolution. Cette intervention est entourée de garanties, de précautions et

de restrictions qui, bien observées, font de cette prérogative présidentielle l'instrument destiné à modeler le plus exactement possible la représentation nationale sur le pays même.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 était néanmoins la première de nos Constitutions républicaines qui conférait le droit de dissolution au chef de l'État. Cela pourrait expliquer l'opinion qui voit, dans l'admission d'un pareil droit, l'introduction d'une institution dérivant de la monarchie et foncièrement antirépublicaine. Mais, comme nous le verrons en détail, on fit justice de cette objection à l'Assemblée nationale et notamment M. Du faure fut l'un des orateurs dont les conceptions libérales contribuèrent le plus à l'adoption de la mesure. Nous rappelons dès à présent ce point de discordes parce que nous voulons bien montrer au début de ce travail l'intention qui nous guide : *justifier l'existence du droit de dissolution, institution essentiellement parlementaire qu'un régime républicain n'a pas à suspecter*. En effet, les pouvoirs, qui, isolés les uns des autres, ont une tendance à se combattre et à s'absorber mutuellement, s'entr'aident et se contrôlent au contraire, lorsqu'ils disposent chacun d'instruments constitutionnels combinés de telle sorte, que toutes les diverses parties de l'ensemble vont du même pas, se voyant et se connaissant pour ainsi dire à tout instant.

Étant donc admis qu'un régime tel que le nôtre a besoin

de la disposition de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 (point que nous nous proposons de justifier), étudions cette disposition, voyons le rôle qu'elle joue dans l'économie générale de notre Constitution et dans la vie politique de notre pays. A cet effet, voici quel plan sera suivi : Nous assisterons tout d'abord à l'élaboration de cette institution, nous verrons quelles discussions, quelles luttes politiques, quels projets constitutionnels se produisirent au sujet de son adoption ; — nous fixerons ensuite la nature du droit de dissolution tel qu'il a été conféré au Président de la République, le rôle que le chef de l'État est appelé à jouer en s'en servant ; — puis nous passerons à l'étude des diverses garanties dont on a entouré l'usage de ce droit ; — d'autre part, comme le droit de dissolution n'est pas seulement demeuré à l'état de disposition constitutionnelle, mais qu'il est entré une fois, en 1877, dans le domaine des faits, malheureusement comme une mesure de réaction entachée de graves irrégularités, nous consacrerons à cette dissolution quelques développements, en rappelant les péripéties de la lutte politique qu'elle ouvrit et nous envisagerons ses conséquences ; — nous rechercherons ensuite quelles sont les mesures destinées à prévenir les attentats du genre de celui de 1877, c'est-à-dire quelles sont les précautions prises contre les dissolutions illégales ; — enfin nous terminerons par une appréciation critique du droit de dissolution ; c'est alors que

nous le justifierons tout en montrant les dangers que peut présenter son abus.

Notre division sera donc la suivante :

I. — Travaux préparatoires et vote de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

II. — Le droit de dissolution aux mains du Président de la République ; sa nature ; son rôle.

III. — Conditions de l'exercice du droit de dissolution ; garanties et restrictions.

IV. — La dissolution de 1877.

V. — Des dissolutions illégales.

VI. — Conséquences d'une dissolution ; objections critiques ; appréciation du droit de dissolution.

I

Travaux préparatoires et vote de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

L'Assemblée nationale était dominée par deux préoccupations : reconstituer les forces de la France dans l'ordre militaire et financier, et donner à l'état politique existant depuis la chute de l'Empire une forme définitive, une consécration constitutionnelle. L'Assemblée aboutit à des résultats dans ces deux ordres d'idées, mais, surtout pour le second point, qui doit seul nous occuper, elle montra des incertitudes, des lenteurs, des tâtonnements dont on trouve la plus naturelle explication dans l'esprit même des membres qui composaient l'Assemblée. En effet, quels sont les hommes qui viennent siéger d'abord à Bordeaux, puis à Versailles en 1871 ? Des hommes en majorité imbus de l'idée parlementaire, divisés en deux portions bien distinctes : d'un côté les représentants des idées monarchiques diverses, dévoués soit par leur passé politique, soit par leurs théories à telle ou telle dynastie déchue, de l'autre côté les républicains constituant un ensemble tout aussi disparate que le groupe des monarchistes, car à côté

des républicains devenus tels par sagesse et par patriotisme comme Thiers et comme Dufaure, on rencontrait des radicaux qui voulaient élargir les principes républicains avant même de les avoir établis, et des démagogues dont les utopies donnaient à la République naissante plus d'ennemis que de soutiens. On comprend combien au sein d'une pareille assemblée l'élaboration d'une constitution devait être pénible et lente. Il est certain d'autre part que le régime républicain adopté avec enthousiasme et sans calcul à l'époque désastreuse où les députés se réunissaient à Bordeaux, après les élections du 8 février 1871, devait cesser par la suite d'être admis d'une manière aussi indiscutable. On admettait la république en 1871 dans un élan de passion, comme on fait toujours en France; mais après avoir prononcé le mot sans souci de la chose, les rhéteurs vinrent en rechercher le sens et c'est alors que la plupart d'entre eux apparurent bien éloignés des idées et surtout des pratiques républicaines.

Nous nous sommes interdit d'exposer les théories du régime parlementaire, les faits qui s'y rattachent nous montreraient comment l'Assemblée nationale fit une œuvre surtout parlementaire, mais assurément républicaine. Notre Constitution peut avoir été, comme on le dit, enfantée par des esprits monarchistes, mais alors que les partisans des monarchies de tout ordre voulaient pratiquer dans leur construction constitutionnelle des portes d'entrée assez commodess pour qu'on y pût faire passer des hommes à la tête couronnée et assez nombreuses pour que chaque dynastie pût y trouver la sienne, le parti républicain a bien mis cependant sur ces lois son empreinte, c'est bien lui qui en est l'auteur définitif, car c'est lui qui donna aux institutions parlementaires émanées des divers

partis l'investiture républicaine du suffrage universel.

S'il est une disposition à laquelle le reproche d'antirépublicanisme ait été adressé, c'est bien celle de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui doit faire l'objet de cette étude. Jamais en effet dans les deux précédentes républiques qu'avait déjà connues notre pays la constitution n'avait établi au profit du chef de l'État le droit de dissoudre l'assemblée qui représentait le peuple; les monarchies constitutionnelles seules nous avaient apporté cette institution que beaucoup d'esprits considéraient en 1871 comme absolument inhérente à la royauté. Il était indispensable en adoptant le régime parlementaire en 1875 d'en admettre aussi l'un des rouages essentiels, le droit de dissolution. On le fit donc. Par la suite des discussions qui eurent lieu à l'Assemblée nationale, nous verrons comment on adopta ce droit presque à regret et comme on l'entoura de restrictions pour le rendre d'un usage difficile et dangereux.

Nous arrivons à ces discussions. Nous les exposerons dans leur enchaînement logique plutôt que dans leur ordre chronologique, sans toutefois oublier par trop la succession naturelle des débats à l'Assemblée de Versailles.

Tout alors en France était du provisoire, la République elle-même, proclamée le 4 septembre 1870, était provisoire : il y avait donc des républicains, mais pas de République, au sens constitutionnel ; il y avait bien Thiers, chef du pouvoir exécutif, et l'Assemblée nationale, mais ils existaient comme la société française elle-même, tout simplement par une sorte de génération spontanée, fruit des événements politiques du moment. Il fallait à un tel gouvernement un support positif. Thiers le sentait fort

bien, et, le 13 novembre 1872, il adressait à l'Assemblée un message pour lui demander une organisation définitive des pouvoirs publics. Le 31 août 1871, l'Assemblée nationale avait bien voté une proposition qui donnait un premier essai d'organisation des pouvoirs, mais cette ébauche, qu'on appelle *la Constitution Rivet*, du nom de son auteur, n'était qu'une sorte de loi intérimaire destinée à diminuer les apparences d'incertitude que revêtaient les institutions nouvelles.

On peut distinguer deux phases dans l'ensemble des travaux de nos constituants au sujet de l'établissement du droit de dissolution : dans la première, marquée par la prédominance des idées venant de la droite, dont les représentants sont du reste entrés dans les conseils du gouvernement lui-même, la caractéristique est une tendance à l'organisation d'un provisoire, tantôt de sept ans, tantôt de dix ans, d'un pouvoir tout personnel de Thiers d'abord, du Maréchal de Mac-Mahon ensuite. Cette tendance est du reste favorisée même par des membres du parti républicain, qui ne peuvent se résoudre à adopter une mesure constitutionnelle qui donne, à leur avis, au chef de l'État une prérogative semblable à celle d'un monarque constitutionnel. Cette première période est marquée surtout par la loi du 30 novembre 1873, dite loi du Septennat, œuvre d'un gouvernement aidées monarchistes ; dans toute cette période on n'arrive à prononcer dans une loi le mot de république que pour l'associer au nom du chef de l'État. — Dans la seconde phase des travaux constitutionnels au contraire, phase marquée par le triomphe du parti républicain, on voit se dégager nettement l'idée d'une loi constitutionnelle n'ayant plus ce caractère de précarité et de personnalité qu'avait la loi du Septennat, mais le caractère d'immuta-

bilité d'une véritable constitution. M. Dufaure fut l'un des orateurs dont l'éloquence et les théories juridiques contribuèrent le plus à donner à l'Assemblée nationale une direction dans ce sens.

Sous le gouvernement de Thiers, à la suite du message que celui-ci ému de l'absence d'organisation avait envoyé à l'Assemblée, une commission de trente membres avait été nommée pour étudier et présenter un projet de lois constitutionnelles. Ses travaux étaient languissants et ne donnaient aucun résultat; le gouvernement, justement impatient d'arriver à une prompt solution, avertit l'Assemblée nationale de sa fin prochaine. La Commission des lois constitutionnelles produisit alors un travail incomplet, mal ordonné, entaché de ce caractère de provisoire et d'exception que nous allons encore retrouver dans les lois, projets et propositions ultérieurs. L'Assemblée vota néanmoins le 13 mars 1873 cette nouvelle ébauche à laquelle on donna le nom de *Constitution des Trente*; comme la Constitution Rivet elle ne faisait point un seul pas en avant vers une constitution définitive. Le 4 avril 1873, une proposition est déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Pradié ⁽¹⁾, qui propose, entre autres dispositions, « d'accorder conjointement au Président et à la Haute Chambre le droit de dissoudre l'autre chambre ». Pour la première fois on proposait à l'Assemblée nationale dans un texte soumis à ses délibérations l'adoption d'une institution parlementaire dont on n'avait encore fait que parler; la Constitution Rivet avait bien pensé au droit de dissolution, mais elle le comprenait de tout autre façon : en effet, elle établissait la dissolution relativement

(1) *Journal officiel*, 21 mai et 15 nov. 1873, 14 mai 1874.

à une assemblée unique, et elle ajoutait que l'usage de cette dissolution entraînerait la fin des pouvoirs du chef de l'État.

Dans l'exposé des motifs de la proposition Pradié, on rencontre déjà des justifications de ce droit de dissolution comme celles que nous retrouverons dans les débats définitifs; pour être plus passionnées et plus emphatiques que ne le seront les paroles de Dufaure, qui argumentera de ce droit juridiquement et logiquement, les paroles de M. Pradié, dans l'exposé des motifs de sa proposition, n'en donnent pas moins une exacte idée de ce que doit être le droit de dissolution dans une république parlementaire : « ... Ne voulant pas, dit M. Pradié, armer le pouvoir d'un instrument de salut approprié aux circonstances, nous avons voulu faire de cet instrument la base d'une institution permanente ou d'un véritable Sénat, qui, à l'exemple du Sénat romain, et grâce à sa haute considération, puisse tenir tête aux comices populaires même armés de la puissance tribunitienne... » Nous reviendrons sur la proposition Pradié au sujet des restrictions apportées au droit de dissolution et en particulier à propos du rôle du Sénat.

Le 19 mai 1873, l'Assemblée nationale reprit ses séances, il y avait alors auprès de Thiers un ministère composé de républicains conservateurs comme lui : MM. Dufaure, Casimir-Perier, Waddington, Béranger. C'est alors que M. Dufaure, garde des Sceaux et vice-président du Conseil, déposa sur le bureau de l'Assemblée nationale, au nom du gouvernement, un projet d'organisation des pouvoirs publics et de loi électorale. Il y avait travaillé en collaboration avec Thiers. Ce projet avait pour but essentiel de donner à la France le régime parlementaire et la république, c'est lui qui a servi le plus à la rédaction de nos lois constitu-

tionnelles définitives. Parmi les attributions du Président de la République, il mettait le droit de dissoudre la chambre basse sur l'autorisation du Sénat; cette autorisation devait être donnée à la majorité des voix dans les huit jours et en comité secret; les collèges électoraux devaient être convoqués pour l'élection d'une nouvelle chambre dans les trois jours après l'avis conforme donné par le Sénat ⁽¹⁾. — C'était bien là le droit de dissolution à peu près tel qu'il devait être établi, deux ans plus tard, par la loi constitutionnelle du 25 février 1875; nous disons « à peu près », parce que le projet Dufaure ne paraissait pas s'inquiéter, en pareil cas, du conseil des ministres et semblait considérer que la question de dissolution dût se traiter seulement entre le Président et le Sénat. C'est là un trait bien caractéristique qui permet de rapprocher le projet de M. Dufaure de toutes les propositions constitutionnelles de cette période d'essais. On n'arrive jamais alors, en effet, à cette impersonnalité du pouvoir exécutif qui est la marque distinctive du gouvernement républicain parlementaire. Du reste, la collaboration de Thiers à la confection du projet n'était pas faite pour éloigner des dispositions destinées à amoindrir l'action personnelle du chef de l'État, et dans l'esprit de Thiers, ses paroles en témoignent, le droit de dissolution apparaissait bien plus comme une arme défensive mise aux mains du pouvoir exécutif, que comme un instrument dont l'usage devait être commandé uniquement par la volonté nationale ou l'intérêt du pays. C'est de cette dernière façon qu'on comprendra enfin le droit de dissolution en 1875; mais au mois de mai 1873 on n'était pas encore prêt pour les institutions républicaines

(1) *Journal officiel*, 20 mai 1873.

et franchement parlementaires, c'est pourquoi celles-ci ne sortaient qu'incomplètes des travaux des hommes les plus éclairés et les plus décidés cependant à faire la République, comme Thiers et comme Dufaure.

Peu de jours après le dépôt du projet de Constitution de M. Dufaure, les événements allaient encore une fois retarder l'organisation définitive du pouvoir. La majorité de l'Assemblée, qui était alors du côté droit, voyant les progrès des radicaux, — MM. Barodet et Ranc, radicaux, venaient d'être élus à Paris et à Lyon, — Thiers fut accusé par elle de faciliter la marche ascendante du radicalisme et elle lui enjoignit de changer le ministère Dufaure, le 24 mai 1873, par 360 voix contre 344. Thiers préféra quitter le pouvoir. Le Maréchal de Mac-Mahon fut alors élu Président de la République par 390 voix. Le lendemain, le maréchal appelait le duc de Broglie pour constituer un ministère. Telle était la situation politique. Nous en parlons quoique cela puisse paraître en dehors du sujet, car nous croyons que la présence du Ministère de Broglie aux affaires, l'attitude du cabinet tout entier et le tempérament même du Maréchal de Mac-Mahon eurent une influence considérable sur la marche des travaux préparatoires de l'article 5 de notre Constitution; les discussions qui s'élevèrent à l'Assemblée nationale au sujet du droit de dissolution nous montrent, comme nous le signalions tout à l'heure, combien faire du provisoire, édicter des attributions propres au Maréchal-Président et inapplicables par la suite aux présidents à venir, était la préoccupation du parti au pouvoir. Les républicains triomphèrent cependant de cette tendance, grâce à M. Dufaure, grâce à M. Wallon, pour ne citer que les grands noms qui s'attachent à l'œuvre d'élaboration de la loi sur les pouvoirs publics.

Ce que voulait avant tout le Gouvernement c'était donc *organiser les pouvoirs du Maréchal-Président*; le 5 novembre 1873, une proposition de loi signée de tous les membres de la droite et du centre droit était déposée à l'Assemblée nationale : elle avait pour objet de confier pour dix ans le pouvoir exécutif au Maréchal de Mac-Mahon, l'urgence en était déclarée; cette proposition de loi ne s'expliquait en rien sur aucune des attributions présidentielles, mais elle se terminait par ces mots : « Une Commission de trente membres sera nommée sans délai en séance publique au scrutin de liste pour l'examen des lois constitutionnelles. » Mais tout se borne là, cette organisation tant attendue, tant désirée par le parti républicain, tant redoutée par les monarchistes, ne se fait toujours pas. Et avec un cabinet comme celui que présidait le duc de Broglie, il était au moins douteux qu'on arrivât à une constitution prochaine. Le duc de Broglie déposait entre temps, pour faire prendre patience, un projet de loi proposant d'organiser les pouvoirs du président pour dix ans ou sept ans, M. Laboulaye apportait également une proposition dans le même esprit. Ce fut le contre-projet de M. Dupeyre qui fut voté le 20 novembre 1873 par l'Assemblée ⁽¹⁾. Le septennat était organisé. Neuf jours après, une nouvelle commission des Trente fut nommée pour procéder à l'examen des projets de lois constitutionnelles et à la confection d'une constitution. C'est cette commission qu'il est convenu d'appeler plus particulièrement la *Commission des Trente*. Composée en majorité de membres de la droite, ayant pour rapporteur M. de Ventavon également membre de la droite, cette commission devait être naturellement docile aux inspira-

(1) *Journal officiel*, 23 nov. 1873.

tions du cabinet et c'est au projet de constitution présenté le 15 mai 1873 au nom du gouvernement par le duc de Broglie que ses préférences allèrent en effet ⁽¹⁾. La France demandait une constitution, le Maréchal-Président lui-même manifestait fréquemment dans son conseil des ministres le désir de voir le pays recevoir une organisation politique définitive, et le duc de Broglie venait dire à l'Assemblée nationale en rapportant les travaux de la Commission : « Ce n'est pas une constitution que nous vous apportons, c'est un expédient temporaire au sein de la confusion des pouvoirs dans laquelle une assemblée unique est toujours placée. »

Le projet que le vice-président du Conseil venait soutenir à la tribune concernait la création et les attributions d'une seconde Chambre et les rapports à établir entre les divers pouvoirs publics; dans toute son argumentation le duc de Broglie s'efforce surtout de restreindre la portée constitutionnelle et le caractère d'immutabilité de la loi qu'il propose. C'est bien là l'esprit dominant de son discours. L'œuvre du premier ministre portait dans son article 21 : « Dans le cas où le Président jugerait qu'il y a lieu de dissoudre la Chambre des représentants avant l'expiration légale de son mandat, cette dissolution pourra être prononcée par un décret rendu d'après l'avis du Grand Conseil délibérant en séance secrète. Les électeurs devront être convoqués pour l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois... » (Le projet de Broglie créait deux Chambres, le Grand Conseil et la Chambre des représentants.) Tel était ce projet dont le duc de Broglie demandait à l'Assemblée le renvoi devant la Commission des

(1) *Journal officiel*, 15, 16, 31 mai 1874.

Trente. Le renvoi eut lieu. — On le voit, le droit de dissolution figurait comme dans le projet Dufaure ; les deux hommes politiques d'opinions si différentes se rencontrèrent néanmoins sur ce point : c'est que l'un et l'autre admettaient le régime parlementaire, et le droit de dissolution s'ensuivait logiquement et nécessairement. Nous justifierons ces idées plus tard.

Ici prend fin la première phase de l'évolution du travail constitutionnel de l'Assemblée, désormais nous allons assister à des discussions qui aboutiront enfin au triomphe de la théorie soutenue par le parti républicain conservateur, théorie consistant à faire du droit de dissolution du Président, non pas une prérogative personnelle, de circonstance, propre au Maréchal de Mac-Mahon, mais une attribution définitive, permanente, inhérente au régime parlementaire.

Au cabinet de Broglie, le 25 mai 1874, succéda un cabinet « d'affaires ». La Constitution demeurait toujours à l'état de projet, le Maréchal de Mac-Mahon, comme Thiers en 1872, adressa un message à l'Assemblée nationale demandant une fois de plus une Constitution. La Commission des Trente fut donc de nouveau chargée de la faire. Elle avait spécialement mission de présenter trois rapports : l'un sur l'organisation des pouvoirs publics, un autre sur l'organisation d'une seconde Chambre, et un troisième sur la loi électorale. L'ensemble devait former la Constitution. Parmi ces rapports, celui qui nous intéresse est le premier : sur l'organisation des pouvoirs publics. M. de Ventavon, rapporteur de la Commission, en présenta le projet le 15 juillet 1874 ; ce n'était que la reproduction de la loi sur le Sénat, du 20 novembre 1873. On tournait donc toujours sur soi-même. Le projet Dufaure revient alors en discus-

sion, puis le projet de Broglie. Enfin M. Casimir-Perier déposa à son tour une proposition dont l'article 4 était ainsi conçu : « Le Maréchal, Président de la République, est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés, il sera procédé en ce cas à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois. » C'est presque un recul sur le projet de Broglie, qui paraissait au moins ne pas s'appliquer spécialement au Maréchal de Mac-Mahon et disposer pour les présidents à venir. En tout cas c'était sûrement un recul sur le projet Dufaure. Le 23 juillet 1874 les débats commencèrent sur la proposition Casimir-Perier et les conclusions du rapport de M. de Ventavon ⁽¹⁾, la proposition Casimir-Perier échoua par 333 voix contre 374. On avait prononcé le mot de République dans cette proposition, et la majorité républicaine n'étant pas encore complètement formée, cet échec était naturel; un autre échec s'expliquait également, c'était celui d'un amendement présenté le même jour par M. Wallon et qui fut repoussé par 633 voix contre 31. Cette proposition faisait du droit de dissolution une institution permanente et établissait formellement le régime républicain. On devait reprendre plus tard cet amendement et le voter; ce jour-là la République devait être constituée définitivement, et la Constitution être enfin trouvée.

Cependant l'Assemblée ne pouvait arriver à un résultat quelconque; la majorité de droite voulait, dans son impuissance à produire quelque chose, temporiser encore. Sur ces entrefaites, M. Malartre déposa une proposition tendant à obtenir que l'Assemblée se prorogéât. Celle-ci vota en effet sa prorogation du 6 août 1874 au 30 novembre

(1) *Journal officiel*, 3 août 1874.

suivant. Le 3 août, avant la prorogation, M. Lefèvre-Pontalis déposait un rapport au nom de la Commission des Trente ⁽¹⁾. — Les vacances s'ouvraient, les députés allaient avoir ainsi tout le temps d'examiner dans le calme l'œuvre de la commission de constitution, qui avait enfin acquis une forme définitive.

A la rentrée, le Maréchal de Mac-Mahon par un nouveau message, le 5 janvier 1875, était néanmoins obligé de rappeler à l'Assemblée qu'elle avait à faire des lois constitutionnelles ; le 6 janvier l'Assemblée met à l'ordre du jour du lendemain la loi sur l'organisation des pouvoirs publics, et cela contre l'avis du gouvernement et celui de la Commission des Trente qui voulaient qu'on procédât tout d'abord à la discussion de la loi sur la création d'une seconde Chambre. Le 21 janvier a lieu la première délibération sur la loi d'organisation des pouvoirs publics. Mais la discussion ne devait s'élever sur le droit de dissolution que plus tard ; avant d'en venir là, un fait de la plus haute importance se produisit, ce fut le vote de l'amendement Wallon. Le rapporteur, M. de Ventavon, arrivait devant l'Assemblée avec un projet qui n'était qu'une nouvelle réédition de la loi du Septennat, or on avait déjà joué cette comédie devant l'Assemblée le 15 juillet 1874. Cette fois la majorité républicaine se manifesta et se constitua définitivement pour ne plus jamais disparaître. L'amendement au projet de la commission fut donc voté, le 30 janvier 1875, dans son ensemble à *une* voix de majorité ; il avait été présenté par M. Wallon. Il est devenu notre Constitution actuelle.

C'est seulement le lendemain, 31 janvier, que la discus-

(1) *Journal officiel*, 3 août 1874, annexe n° 2549.

sion porta particulièrement sur le droit de dissolution. L'article 4 du projet de la Commission des Trente portait : « Le Maréchal de Mac-Mahon est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés. » C'était l'adoption de ce droit comme l'avaient fait les propositions ou projets Pradié, Dufaure, de Broglie; mais ici une différence est à relever dès maintenant, bien que nous devions y revenir dans la troisième partie, le projet de la Commission en effet ne contenait pas de restriction au droit de dissolution, M. de Ventavon dans son rapport paraissait bien admettre que des « précautions » pourraient par la suite être mises à l'encontre de cette faculté de dissolution, « mais, disait-il, c'est là une question accessoire qui trouvera sa place dans une seconde délibération. » En réalité, la pensée de M. de Ventavon, qui était celle aussi de la majorité de la commission, différait absolument de celle qui avait inspiré le projet Dufaure; pour celui-ci, admettre le droit de dissolution était une conséquence inéluctable de l'admission du régime parlementaire, la pénétration indispensable de l'exécutif et du législatif étant l'âme même de ce régime. Pour M. de Ventavon et beaucoup de membres des Trente il y avait peut-être bien cette préoccupation toute théorique, mais il y avait aussi et surtout la pensée de sauvegarder, entre autres instruments ordinaires de la monarchie constitutionnelle, celui-ci, le droit de dissolution, pour le déposer uniquement et exclusivement dans les mains du Maréchal-Président, nommé désigné, et cela pour un laps de temps déterminé, passé lequel la monarchie rêvée par eux le retrouverait. Voilà sans doute quelles devaient être les idées qui dirigeaient M. de Ventavon et ses collègues de la commission vers le droit de dissolution. Combien à l'argumentation du rapporteur est préférable celle qu'on allait entendre à

la séance du 2 février 1875 de la bouche de M. Dufaure. — La discussion fut amenée par la présentation d'un amendement à la loi du Septennat du 20 novembre 1873, dû à l'initiative de M. Bertauld ; cet amendement avait pour but de restreindre le droit de dissolution à la seule personne du Maréchal de Mac-Mahon, voici quelle en était la teneur : « Pendant la durée des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 20 novembre 1873, le Maréchal de Mac-Mahon est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés. Il ne pourra exercer ce droit qu'une seule fois avant l'expiration légale de son mandat. Le droit de dissolution, si la présente loi n'est pas révisée, n'appartiendra pas aux présidents qui succéderont au Maréchal de Mac-Mahon ⁽¹⁾. » La commission des lois constitutionnelles avait délibéré sur l'amendement au projet de la commission déposé par M. Wallon, le texte de ce dernier nous est connu, c'est le texte même de l'article 5 de notre Constitution. Or le projet de la commission différait complètement de l'amendement Wallon, et ressemblait au contraire à l'amendement Bertauld, quant à la première partie tout au moins. En effet, la commission n'admettait pas l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution, estimant, par l'organe de son rapporteur, M. de Ventavon, que cette intervention offrirait des dangers et serait un amoindrissement de la responsabilité ministérielle. M. Bertauld admettait au contraire le concours nécessaire du Sénat. Enfin la commission était aussi en désaccord avec la proposition Bertauld quant à l'obligation pour le Président de la République de convoquer les collèges électoraux dans les trois mois à partir de la dissolution ⁽²⁾. C'est après

(1) *Journal officiel*, 3 févr. 1875.

(2) M. de Ventavon, rapporteur, exposait ainsi ces différences : « Mes-

les déclarations de M. de Ventavon, dans le sens que nous indiquons, que M. Bertauld vint soutenir à la tribune son amendement. Nous allons trouver dans le discours de cet orateur, qui était un jurisconsulte, toute une argumentation tendant à établir, d'une part, que le droit de dissolution était incompatible avec le pouvoir souverain des assemblées représentatives, qui sont l'émanation de la volonté nationale au-dessus de laquelle aucun pouvoir ne saurait se placer, et, d'autre part, que le Président étant l'élu des Chambres il ne pouvait, de sa propre autorité, dissoudre l'une d'elles. Voici du reste en quels termes M. Bertauld soutenait ces deux points : « Maintenant je dénie, tant que la revision n'aura pas changé la loi que je modifierais d'après le système de mon amendement, je dénie le droit de dissolution aux présidents qui succéderont au Maréchal de Mac-Mahon. Ici mes raisons ne sont plus des raisons de fait, ce sont des raisons de principes; permettez-moi de le dire, ce sont des raisons de raison. L'irresponsabilité et le droit de dissolution constituent des droits régaliens. Je les

sieurs, la commission a délibéré sur l'amendement de M. Wallon. Cet amendement diffère sur trois points du texte qu'elle avait adopté. M. Wallon accorde au Président de la République le droit de dissolution, mais il attribue ce droit aussi bien aux présidents futurs qu'au Président actuel. La commission, dans son texte, restreint ce droit; elle veut que M. le Maréchal de Mac-Mahon ait seul la faculté de l'exercer. Un amendement vient de vous être présenté dans le même sens que le projet de la commission par M. Bertauld. La commission accepte le premier paragraphe de cet amendement, sur le second point la commission n'admet pas l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution. Elle a pensé que cette intervention était pleine de périls et qu'elle atténuerait la responsabilité ministérielle. Enfin, la commission ne veut pas que le Président de la République soit tenu dans le délai de trois mois de convoquer les collèges électoraux. Elle croit qu'il faut maintenir, pour apaiser les esprits, le délai de six mois qu'elle a proposé. »

comprends parfaitement quand la souveraineté publique s'incarne dans une dynastie qui est l'expression et le symbole de l'unité et de la perpétuité nationale. La transmission de la souveraineté publique s'opère avec le sang, dans des conditions d'inviolabilité qui sont établies, non pas dans l'intérêt d'une famille, mais dans l'intérêt de toutes les familles qui composent la nation. En principe, — j'ai fait moi-même une exception due aux circonstances que nous traversons, — je ne comprends pas le droit de dissolution avec la République. A la rigueur, peut-être, je le comprendrais encore si nous avions un Président qui fût l'œuvre directe du suffrage universel, parce qu'alors le Président ne tenant pas son droit des Assemblées pourrait leur dire : Ce n'est pas à vous que je dois compte, je rendrai compte à ceux dont je tiens mon mandat. Mais je vous demande comment, en principe, concilier l'irresponsabilité et le droit de dissolution, avec le principe de la souveraineté nationale, avec une Chambre, avec deux Chambres, si vous voulez, qui ont le dépôt de cette souveraineté ? Dans la monarchie, même la monarchie constitutionnelle, ne vous y trompez pas, la souveraineté publique n'appartient pas aux assemblées ; elle appartient à la dynastie régnante et les assemblées ne sont qu'une limite, qu'une restriction à cette souveraineté. Mais quand il y a deux Chambres, deux Chambres élues, qui sont le produit du suffrage universel, deux Chambres qui sont souveraines, je demande comment le délégué, le mandataire de la souveraineté, celui qui tient tout d'elle, peut se réserver le droit de la briser, de l'anéantir, de la dissoudre. Le pouvoir du Président n'est pas un pouvoir propre, c'est un pouvoir d'emprunt, et il s'ébranle lui-même le jour où il ébranle l'autorité à la source de laquelle il a puisé son

propre pouvoir. Voilà la première raison. Mais la seconde! Comment! le chef du pouvoir, suivant que l'indique et que l'impose son nom, — il est un pouvoir exécutif, c'est-à-dire le pouvoir qui exécute les volontés de l'Assemblée nationale ou des deux Assemblées réunies, — comment! étant le bras, étant chargé d'accomplir des résolutions supérieures à lui, il pourrait, pour se garer des résultats de ces résolutions, renvoyer une assemblée qui ne lui serait pas suffisamment sympathique. Remarquez la différence entre un Président chef du pouvoir exécutif et un roi. Les rois ont rarement usé avec bonheur du droit de dissolution. Pour mon compte je n'en ai vu qu'un exemple qui ait été fécond en conséquences heureuses : c'est la dissolution prononcée en 1816 contre la « Chambre introuvable », mais toutes les autres dissolutions ont été funestes. Savez-vous pourquoi les rois n'en abusent pas? C'est parce qu'ils obéissent non pas seulement à un intérêt présent, mais à un intérêt à venir. C'est qu'ils ne voient pas qu'eux-mêmes, ils voient leur postérité, et alors on comprend leur hésitation, on comprend leur prudence. Mais un président à temps, un président de cinq ans, de sept ans, un président dont peut-être les pouvoirs vont expirer, un président auquel vous promettez la rééligibilité, êtes-vous bien sûr qu'il n'y ait pas d'homme en lui, qu'il ne soit que la personnification de l'unité nationale, — je ne puis plus dire de la perpétuité — et que ce soit exclusivement à l'intérêt national qu'il obéisse (1)? »

La différence que M. Bertauld faisait entre la monarchie et la république quant à la souveraineté était toute factice, la nation étant dans tous les cas le seul souverain; les

(1) *Journal officiel*, 3 févr. 1875.

Chambres ne sont que la représentation de la souveraineté nationale, or rien n'est plus conforme à l'idée de souveraineté nationale que le droit de dissolution qui sert précisément à en référer en dernier ressort à la nation en cas de dissentiment entre les divers organes du pouvoir. Quant à la thèse qui consiste à dire que le Président de la République est le délégué des assemblées qui l'ont élu, c'est une opinion qui ne peut se soutenir qu'autant que le Président en fonction se croit moralement tenu de conserver une Chambre dont la majorité lui a donné ses voix, mais cela n'est pas une considération d'ordre constitutionnel, car, qu'il le veuille ou non, le Président de la République est l'élu de la nation, le vote est à deux et trois degrés, mais l'élu n'en est pas moins le représentant de la majorité des Français.

Les paroles de M. Bertauld étaient, on le comprend aisément, applaudies par la droite, l'orateur n'était cependant point ennemi de l'établissement éventuel de la République; mais il ne concevait pas le droit de dissolution comme possible dans une république, et voilà pourquoi il donnait une entorse à la stricte doctrine du parlementarisme qui devient boiteuse dès qu'on lui supprime le droit de dissolution, qui est l'un de ses plus importants soutiens. — Après M. Bertauld, dans cette séance du 2 février 1875, un orateur de la gauche, M. Victor Luro, venait combattre et le projet de la Commission des Trente et l'amendement Bertauld, revendiquant, disait-il aux membres de l'Assemblée, pour le Président de la République, ce que celui-ci leur avait demandé lui-même : le droit de dissolution, en lui permettant de s'appuyer pour l'exercice de ce droit sur l'une des deux assemblées législatives. Enfin après le vicomte de Meaux qui parla

en sens contraire, et sur une intervention du duc de La Rochefoucauld, M. Dufaure vint élargir le débat, voulant donner à la loi en discussion l'allure constitutionnelle et le caractère d'immutabilité. « La proposition de la commission, disait M. Dufaure, est la continuation d'une idée, à mon avis, erronée qui avait présidé à la rédaction de l'ensemble de son projet. Après votre vote nous avons demandé que l'on modifiât l'article 2 du projet de la commission; nous avons demandé le retranchement, dans le commencement de cet article, des mots : « Le Maréchal Président de la République » qui indiquaient suffisamment qu'il n'y avait là qu'une disposition personnelle et non pas une disposition constitutionnelle. Nous le faisons, avec le sentiment de la mission que vous avez donnée à la commission des lois constitutionnelles. Vainement M. de Meaux, après M. le rapporteur, vient-il nous dire que nous n'avons pas autre chose à faire que de compléter la loi du 20 octobre 1873. C'est une erreur fondamentale. Nous n'avons pas pour mission seulement de compléter la loi du 20 novembre 1873, notre mission était plus large, plus haute. »

Sans doute M. Dufaure n'ignorait pas qu'on allait lui objecter qu'un droit aussi considérable que le droit de dissolution était une chose étonnante en république : « Je conviens, disait-il, que si l'on cherche dans l'histoire des républiques qui ont vécu jusqu'à ce jour, on pourra ne pas y voir inscrit le droit de dissoudre l'une des Chambres. Mais je n'admets pas que la République doive être nécessairement formée suivant un type déjà convenu, limité, exclusif, et qu'on ne puisse pas, même quand on l'admet comme loi fondamentale du pays, trouver quelque institution particulière, dût-elle être empruntée à la monarchie,

qui puisse venir fortifier la République, et lui donner des garanties d'ordre. » Cependant, dans un esprit de haute sagesse et avec une logique parlementaire des plus strictes Dufaure maintenait ce droit et basait sur lui les plus sérieuses espérances : « Je tiens, disait-il, pour principe essentiel de la République la souveraineté nationale s'exerçant par représentation. Je conçois que la législature doive être une représentation de la souveraineté nationale. J'ajoute à cela le pouvoir exécutif confié à un chef électif et temporaire. Mais une fois la République ainsi constituée, — et c'est ce que vous avez fait dans vos deux articles, — je ne me prête pas le moins du monde à cette idée que, sans consulter les circonstances, les temps, les traditions du pays, son état actuel, pour donner au pays des institutions qui lui conviennent, on soit obligé de se conformer à ce qu'ont fait les républiques, de quelque époque et de quelque temps que ce soit. Lorsque nous avons préparé, au mois de mai 1873, le projet de loi que j'ai eu l'honneur de présenter au nom du cabinet de M. Thiers, qui en avait délibéré tout entier, bien souvent, bien longtemps, très fermement résolu à adopter le principe républicain, nous avons voulu l'entourer d'institutions conservatrices qui le fortifiassent et qui servissent à le faire durer. Parmi ces institutions, il y en a une que nous n'avons pas négligé d'insérer immédiatement : c'est la création de deux Chambres. Il y en a une autre que nous avons voulu y ajouter : c'est le droit de dissolution dans le cas où le Président de la République voudrait faire appel au pays. Voilà les institutions que nous avons ajoutées, et je tiens qu'elles ne sont en rien contraires au principe républicain. Je dis, de plus, qu'en ajoutant aux droits du Président de la République ce droit important, nous avons très bien compris qu'il était

nécessaire, dans l'intérêt de la garantie essentielle que nous avions voulu obtenir, d'exiger que le droit de dissolution ne fût pas exercé sans l'avis conforme du Sénat. »

Grâce à ces paroles éloquentes et à cette théorie hautement parlementaire, une défaite des partis de droite était inévitable, ainsi que l'échec des propositions conçues dans le sens d'une prérogative personnelle au Maréchal. M. Bertauld lui-même retirason amendement; mais celui-ci fut repris par M. Depeyre. Il n'était relevé que pour subir une plus complète défaite : M. Depeyre, en effet, demanda la priorité pour cet amendement contre l'amendement de M. Wallon qui demandait également la priorité. Ce fut ce dernier qui l'obtint. L'amendement Wallon fut voté par morceaux, on lutta en effet jusqu'à la fin sur la question de l'avis conforme du Sénat, de même que sur la question de la convocation des collèges électoraux dans les trois mois. Enfin l'ensemble de l'amendement Wallon fut adopté par 425 voix contre 243. Il y avait déjà, on le voit, quelque progrès sur les jours précédents, et on n'en était plus à l'unique voix de majorité du précédent scrutin, lors de la première lecture de l'amendement Wallon. Le texte définitivement adopté était celui-ci : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. — En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. »

Nous voici donc enfin arrivés à la formation définitive du texte établissant le droit de dissolution. Ce texte est clair, précis, il ne présente aucune espèce d'amphibologie dans les termes. Cependant, comme nous le verrons, des difficultés se sont élevées sur une fausse interprétation qui fut faite de ce texte en 1877 par le gouvernement; il s'agis-

sait de la convocation des collèges électoraux après la dissolution opérée à cette époque. En effet, nous pourrions voir combien l'interprétation du deuxième paragraphe de l'article 5 donna lieu à controverse. La faute n'en est pas à la rédaction de l'article, qui, nous le répétons, est des plus correctes; la difficulté était toute politique et venait d'un gouvernement dont le seul désir était de temporiser pour faire le jeu de la réaction.

La disposition de notre loi constitutionnelle sur le droit de dissolution apportait à l'édifice parlementaire, alors en construction, l'une des pierres d'assise. Si l'on tient compte des autres éléments que la même loi contenait, on en conclut que l'organisation des pouvoirs publics qu'elle avait pour objet d'établir était toute parlementaire. On a objecté que ce résultat n'est dû qu'aux événements, que l'œuvre de l'Assemblée nationale serait un peu due au hasard et beaucoup aux opinions antirépublicaines, on a même dit que l'Assemblée était arrivée à la « République forcée. » Nous ne le croyons pas; si la forme parlementaire fut adoptée sous l'influence d'hommes dont les conceptions politiques avaient pris forme sous des régimes monarchiques, il est certain que dans l'esprit même de ces constituants, de 1871 à 1875, il y avait l'idée fermement arrêtée d'associer les procédés parlementaires du passé à la forme républicaine, et cela sans arrière-pensée de restauration monarchique. Voilà quelle fut la pensée qui guida la rédaction de notre loi du 25 février 1875 et notamment de cet article 5 qui nous occupe.

D'un autre côté il est incontestable qu'il y eut de la part des partisans des diverses monarchies possibles à ce moment un effort constant pour les rétablir et pour donner aux diverses institutions nouvelles élaborées par l'Assem-

blée une allure conforme à leurs vues sur l'avenir. Voilà même ce qui retarda tout le travail constitutionnel de l'Assemblée, mais c'est bien le parti républicain qui donna sa marque à notre Constitution actuelle. Les élections qui eurent lieu après le 4 septembre ne donnèrent peut-être pas aux électeurs républicains une représentation conforme à leur nombre; nous voyons tous les jours malheureusement de ces contradictions dans l'application du suffrage universel. Le trouble causé par les graves événements d'alors eut sa répercussion dans l'esprit de l'électeur, qui, sauf dans quelques grandes villes, mit sa confiance dans les hommes les plus influents par leur situation sociale ou leur rôle politique. On cherchait d'abord à mettre en présence de l'étranger envahisseur quelque figuration de gouvernement régulier. Voilà quelle fut dès le début la seule préoccupation. L'ensemble des représentants de la nation était l'incarnation de cette simple idée. Mais plus tard les opinions diverses remontèrent à la surface dans le flot des discussions, et l'on assista à ce triste spectacle de gens qui, croyant sauvegarder leurs affections ou leurs intérêts personnels, retardèrent longtemps le moment de donner au pays sa constitution. Si les retards sont dus à ces causes, ils sont en partie dus aussi à l'état d'esprit du parti républicain lui-même. Parmi les hommes d'opinion nettement républicaine en effet, on pensait beaucoup, alors, comme en 1848, et on n'avait pas toujours et uniquement présents à l'idée les principes du gouvernement parlementaire.

Ce sont les *républicains conservateurs* qui seuls assurèrent l'établissement de ces principes. Aussi grâce à eux l'Assemblée nationale prit une direction en ce sens. On ferait donc mieux de dire que la Constitution de 1875 fut *républicaine conservatrice*, plutôt que de soutenir, comme

on le fait souvent, qu'elle n'a de républicain que le nom; rappelons-nous les paroles de M. Dufaure du 2 février 1875. On ne peut nier non plus que l'Assemblée ce jour-là voulut l'établissement de la République parlementaire. Le vote sur le droit de dissolution est la preuve éloquente de cette volonté; de ce jour nous avons un Président parlementaire.

II

Le droit de dissolution aux mains du Président de la République. Sa nature ; son rôle.

Maintenant que nous connaissons les péripéties de la formation législative du droit de dissolution, nous allons voir comment l'exercice en doit être compris, quelle est la nature de cette prérogative présidentielle, et quel rôle son emploi peut jouer dans le fonctionnement d'un gouvernement représentatif et égalitaire comme le nôtre.

Investi du pouvoir de dissoudre la Chambre des députés, le Président de la République est élevé à la situation d'arbitre suprême lorsque des différends surgissent dans le cours de la vie politique du pays ; en effet par le décret de dissolution sa décision doit, pour ainsi dire, porter la voix de la nation et surgir dans les difficultés comme l'expression de la sagesse et de la modération, dans le but de mettre fin à un conflit ou à une équivoque. « Qu'est-ce en effet, disait Rossi, que dissoudre la Chambre ? ce n'est pas satisfaire un caprice, c'est faire un acte de haute politique, c'est faire un appel au pays avant l'époque où on doit nécessairement recourir à lui. »

Voilà donc à quelle mission est destiné le Président de

la République, elle est haute et singulièrement délicate à remplir. Dans l'ensemble de ses diverses attributions c'est surtout par celle-ci que le Président dispose du moyen le plus propre à lui donner la qualité de représentant suprême de la volonté nationale. D'autre part le droit de dissolution parmi les attributions du Président constitue comme le lien qui unit le mieux la volonté populaire et le gouvernement. On sait que notre gouvernement actuel est un *gouvernement de Cabinet*. Ce système n'est pas inscrit textuellement dans nos lois constitutionnelles, mais il est le fruit de la mise en pratique de ces lois et certes il eût été tout aussi possible de donner à la marche de notre gouvernement depuis 1875 une direction différente, « mais on comprend, dit M. Eugène Pierre, que les constitutions se modifient par l'usage autant que par les revisions ». Le gouvernement de Cabinet, rappelons-le, c'est le gouvernement du pays par les représentants de l'opinion qui a la majorité, en ce sens que les ministres choisis par le Président dans les deux Chambres doivent être nécessairement les hommes du parti prépondérant. Le régime parlementaire avec le gouvernement de Cabinet, qui est d'une si rigoureuse justice, puisqu'il est le meilleur moyen d'allier la démocratie et la liberté, est cependant fort difficile à pratiquer lorsque nos deux assemblées représentatives ne possèdent dans leur sein aucune majorité véritablement définie. En ce cas les choix que le Président doit faire présentent de véritables difficultés, on s'en tire le plus ordinairement en constituant ce qu'on nomme un *Cabinet de concentration*, le chef du parti moyen est chargé de faire appel à des hommes des divers partis en présence. C'est un expédient souvent usité, son résultat est toujours le même : il laisse, après comme avant la concentration, les partis tels qu'ils ont

toujours été, séparés encore et même un peu plus irréconciliables parce que, bien souvent à ce jeu, ils ont perdu chacun leur chef.

On soutient parfois que le gouvernement de Cabinet ne saurait procurer des ministères viables ou tout au moins de suffisante durée, parce que les majorités naissent et disparaissent sans cesse. C'est là une constatation de fait, qui n'a parfois été que trop justifiée. Mais est-ce une raison pour en rendre responsable le régime du gouvernement de Cabinet? Non, l'instabilité ministérielle vient de causes tout autres : indifférence naturelle de la majorité des Français pour les affaires publiques, liberté exagérée de la presse, impéritie de beaucoup de représentants du peuple, esprit sectaire et conceptions personnelles d'une foule d'entre eux, substitution des groupes aux partis, etc.

Quoi qu'il en soit, c'est le gouvernement de Cabinet que nous pratiquons. Ce système arrive à sa perfection définitive si Président de la République et Ministère sont tous à la fois membres de la majorité. Rien n'est plus juste dès lors que ce mode de gouvernement. Il ne faut pas dire qu'il est l'accaparement des affaires par une portion seulement de l'opinion : comment en effet concevoir autre chose que le gouvernement de l'opinion du plus grand nombre sous un régime égalitaire? Du reste, il n'y a à craindre qu'une influence toute morale de la majorité, c'est en effet le Président de la République qui seul a le droit de se prononcer sur le choix d'un cabinet, il le fait de sa seule autorité et il serait inconstitutionnel de reconnaître à la Chambre le droit d'indiquer au chef de l'État aucune ligne de conduite en cette matière.

Tel est le régime éminemment parlementaire sous lequel nous vivons. D'une part un chef du pouvoir exé-

cutif irresponsable devant les Chambres, sauf dans le cas de haute trahison, d'autre part un Cabinet composé de ministres responsables solidairement et individuellement devant les Chambres. Les attributions que notre Constitution donne au Président de la République ne lui sont nullement personnelles, il ne peut exercer aucune d'entre elles qu'avec le concours des ministres responsables. Ce concours se traduit par le contre-seing donné par le ministre compétent à l'acte du Président. Il en est ainsi notamment pour l'exercice du droit de dissolution.

Ainsi ce droit qui, tout d'abord, nous apparaît comme une prérogative propre au Président de la République, et on le dénomme souvent ainsi, revient en somme à une fonction de l'exécutif tout entier, c'est-à-dire du pouvoir représenté par le Président de la République et le Cabinet réunis. C'est là un effet du fonctionnement du régime parlementaire. Tous les actes du Président présentent ainsi, par certains côtés, un caractère de collaboration et d'impersonnalité. Cela ne signifie nullement que la décision prise par le Président sur la dissolution, comme sur toute autre question rentrant dans ses attributions, doive lui être dictée par le Cabinet. Tout au contraire le chef de l'État peut être appelé à montrer en ce cas une initiative tout à fait personnelle; l'idée même d'une dissolution peut venir de lui et il se peut très bien qu'en pareil cas son avis s'impose au conseil des ministres qu'il préside. Voilà pourquoi le Président de la République, bien qu'irresponsable, doit posséder, pour manier raisonnablement et utilement le droit de dissolution, des qualités personnelles très élevées : une grande impartialité, une exacte connaissance de l'état de l'opinion, des discussions, de la composition, et de l'esprit de l'assemblée

populaire, enfin une extrême prudence. Telles sont les vertus morales et politiques nécessaires à l'usage de ce droit.

Une séparation absolue des pouvoirs, qui n'est du reste possible qu'en théorie, produirait ce déplorable résultat que les divers organes constitutionnels tendraient toujours à agir dans un sens exclusif et à absorber les organes voisins. Mais alors on arriverait à autant de souverainetés qu'il y a de pouvoirs; au contraire, si l'on met à la disposition du pouvoir exécutif des instruments propres à lier ensemble tous les pouvoirs, des procédés capables d'entretenir entre eux des communications et des contrôles salutairement réciproques, alors on laisse cet état grossier d'isolements multiples, pour arriver à une véritable coopération. Et comme il n'y a d'autre souveraineté que la souveraineté nationale, c'est elle-même que la coopération des pouvoirs reflète à tout instant. Ces instruments mis dans les attributions de l'exécutif comprennent au premier chef le droit de dissolution, qui, dit M. Esmein, « a incontestablement été considéré par les auteurs de la constitution de 1875 comme une arme défensive aux mains du pouvoir exécutif. Mais il peut avoir un autre emploi plus pacifique, plus conforme même au génie du gouvernement parlementaire. Il peut fournir le moyen de mettre fin à l'impuissance inévitable d'une Chambre des députés dans laquelle la majorité nécessaire pour produire et soutenir le Cabinet ne se serait pas formée, ou ne se serait pas maintenue. Dans cette hypothèse ce pourrait être la Chambre des députés elle-même qui prendrait l'initiative de la mesure qui va la renvoyer devant ses électeurs, en invitant les ministres à conseiller au Président de la République d'user de son droit de dissolution ⁽¹⁾. »

(1) ESMÉIN, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 520.

Représentant du pays le Président de la République n'a pas à manifester d'opinion; ce qui fait croire à beaucoup de gens que son rôle est inutile. Mais autre chose est avoir une opinion, autre chose est la manifester. Ce que le Président doit manifester c'est l'opinion de la majorité du pays. En décrétant la dissolution, le Président ne fera pour ainsi dire que signer le décret déjà rendu par l'opinion. Dans quels cas devra-t-il prendre cette décision extrême? Beaucoup n'en voient qu'un seul, le cas où la majorité du Sénat est contraire à la majorité de la Chambre. « Le conflit le plus redoutable dans les rapports des pouvoirs publics, dit M. Lefebvre, le seul qui semble exiger cette mesure extrême d'un appel extraordinaire au pays, est celui qui proviendra de graves désaccords dus à l'existence de majorités contraires dans les deux Chambres. Tant que les deux majorités, même inégales en nombre, restent à l'unisson, il ne se conçoit guère et il ne doit pas subsister de long et sérieux conflit dans leurs rapports avec le ministère ou le Président⁽¹⁾. » Le cas d'un dissentiment entre les deux Chambres est sans doute l'hypothèse la plus naturelle d'une dissolution; sans doute le Sénat est, comme le dit M. Esmein, « le pivot sur lequel tout repose » en pareil cas, mais nous croyons qu'une crise parlementaire n'est pas le seul cas dans lequel le droit de dissolution puisse avoir à s'exercer. Le chef de l'État pourra utilement en faire usage en dehors de tout conflit entre la Chambre et le Sénat, par exemple lorsque, dans la Chambre des députés, les partis seront tellement divisés qu'il sera impossible d'assurer aux cabinets une existence d'assez longue durée. A notre avis, ce cas est celui où une dissolution

(1) CH. LEFEBVRE, *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*,

deviendra un véritable moyen d'apaisement et d'unification, tout au moins de la majorité de l'opinion; une Chambre morcelée, composée de groupes juxtaposés sans suffisante cohésion est un mal pour le pays. Des élections ordinaires, survenant à époque fixe, n'amènent que peu de modifications dans la succession des législatures; à une Chambre morcelée succède une Chambre peut-être plus morcelée encore. Si, au contraire, des élections générales survenaient à la suite d'une dissolution, elles se feraient dans un esprit tout différent de la routine habituelle, on verrait sans doute une majorité solide et bien caractérisée en sortir. — On objectera toutefois que la consultation nationale à laquelle on se résoudra ainsi, aura presque toujours pour cause quelque grande question très simple dont la solution complète sera nécessaire pour la tranquillité du pays; on soutient en effet que c'est bien plutôt sous cette forme que se posera la question de majorité; or, le plus souvent, il ne s'agira point en cela de telle ou telle direction politique à dégager, mais d'une question d'engouement et d'opinion, de quelque sujet de discordes que seul un appel au peuple semble pouvoir détruire. Mais alors, dira-t-on, que devient le droit de dissolution, ne se transforme-t-il pas en une sorte de faculté de plébiscite mise à la disposition du pouvoir pour le cas où un malentendu règne sur un point tout spécial, entre la nation et ses représentants? — C'est là une objection qui ne peut venir que des partisans du régime plébiscitaire; elle provient d'une conception fausse du droit de dissolution et du gouvernement parlementaire. Quand nous disons en effet que le Président de la République pourra utilement user de la dissolution pour mettre fin à l'impuissance d'une Chambre trop divisée, nous ne pensons nullement à un

usage qui tendrait à ôter au droit de dissolution le caractère qui ne doit jamais lui manquer, celui d'acte de gouvernement. Dissoudre une Chambre pour consulter ensuite la nation sur telle question qui passionne l'opinion et divise la Chambre comme tous les Français, c'est faire un plébiscite. La mesure de dissolution n'a pas été faite pour cela ; nous avons vu quelles sont les circonstances qui peuvent en amener l'emploi. La dernière que nous citons ne doit pas être confondue avec des prétextes qui n'ont de constitutionnel que l'apparence et qui sont destinés à flatter dans un espoir de triomphe tout personnel des passions qui n'ont pas à intervenir dans les préoccupations du gouvernement. On n'a pas à consulter l'opinion sur un point d'ordre tout particulier auquel les polémiques de presse, les opinions enflammées de gens facilement endoctrinés, les agitations créées par des factieux sans autre but que le trouble, sans autre espoir que le succès de mauvais aloi, ont donné l'allure d'une question politique ; ce sont les lois pénales qui ont à intervenir en ce cas, ce n'est pas le droit de dissolution ; ces agitations-là passent, les compliquer d'une dissolution, ce serait diviser au lieu de concilier, par là on réunirait dans chacun des deux camps les opinions politiques les plus variées, la Chambre nouvelle ne serait qu'un bizarre assemblage voué à la stérilité législative, aux passions irréfléchies, ce serait un grand malheur pour le pays. — Non, ce qui peut être parfois utile, lorsque la Chambre des députés ne présente pas de majorité visible, lorsqu'on est dans le cas d'une *majorité introuvable*, c'est de demander au pays quelle direction politique il veut, s'il désire la république conservatrice, ou des mesures progressives, ou radicales, etc. Voilà ce que le Président de la République peut faire,

telle est la caractéristique du pouvoir qu'il a de dissoudre la Chambre. — Il y a notamment dans cet ordre d'idées un cas où une dissolution pourrait être salulaire, c'est le cas où un parti, qui n'a cependant point la majorité dans la Chambre, s'oppose systématiquement à toute loi, à toute mesure gouvernementale ou administrative, qui n'a pas été inspirée par lui et qui n'est pas conforme à son programme, en un mot le cas où un parti fait une obstruction tenace, mettant tous les cabinets dans l'impossibilité de gouverner le pays, et enlevant aux délibérations de la Chambre toute dignité. En pareil cas le Président de la République agira sagement en dissolvant la Chambre, peut-être les élections nouvelles ramèneront-elles ce même parti obstruteur, c'est peu probable cependant, car la raison n'est pas absente dans la masse des électeurs; s'il est un reproche qu'on voit souvent adressé dans le peuple à nos législateurs c'est bien celui de la stérilité et de l'inaction : or la privation des lois qui pourraient être utiles poussera certainement l'opinion vers ceux qui flétriront les manœuvres néfastes du parti de l'obstruction.

Ainsi le Président de la République est mis à même de rendre au pays un service qui peut être très important, il peut par une dissolution dégager la majorité. Car il y a toujours une majorité, même quand une Chambre morcelée empêche de la voir; passé au filtre de la dissolution ce produit composite d'opinions somnolentes, impersonnelles, indécises ou faussées, donne une majorité bien nette qui est l'exacte représentation de l'opinion du plus grand nombre. Et c'est là un bienfait pour le pays, car les ministères pris dans cette majorité bien visible, sont assurés d'un soutien durable, et cette majorité elle-même ne peut que croître.

Nous croyons aussi que le Président de la République peut efficacement recourir à une dissolution de la Chambre des députés, au cas où de graves difficultés politiques ou économiques surgissent. Par exemple il est du plus haut intérêt économique pour notre pays qu'un traité de commerce soit ratifié par la Chambre; celle-ci, divisée en multiples portions qui se contredisent, ou bien faisant en masse une opposition systématique, empêche que la question économique si importante qui se pose reçoive sa solution. Une dissolution peut alors être nécessaire, si l'opinion, exactement enregistrée par le Président, le Cabinet et le Sénat, désire cette solution.

Il est très plausible de soutenir que tous les cas de dissolution se ramènent à celui d'un dissentiment entre la Chambre et le Sénat. L'avis du Sénat devant être nécessairement obtenu pour procéder à la dissolution, il est clair que cet avis ne serait pas donné si les vues de la haute assemblée étaient conformes à celles de la Chambre des députés. Mais en disant que le dissentiment existant entre les deux assemblées n'est pas le seul cas de dissolution, nous voulons dire que ce n'est pas seulement sur l'initiative du Sénat que la dissolution peut être décrétée. Oui, s'il y a désaccord entre les deux assemblées par le fait de l'existence de majorités contraires, il est bien possible que celle des deux qui peut anéantir l'autre le fasse. Mais en cela l'initiative vient du Sénat; or, il est des cas, que nous avons signalés, où l'initiative vient du pouvoir exécutif. Cette initiative peut provenir du Président lui-même, ou d'un membre du Cabinet, ou du Cabinet entier, ou du Président et du Cabinet à la fois; en somme en pareil cas l'initiative vient de l'exécutif, et la résolution d'user du droit de dissolution une fois prise, c'est alors seulement que le Sé-

nat est appelé à émettre son avis. C'est ce dont M. Lefebvre convient très bien, quoiqu'il estime que l'initiative viendra le plus souvent du Sénat : « Il serait possible sans doute, dit-il en effet, et il s'est vu que le Président demandât spontanément la dissolution de la Chambre et parût l'obtenir d'un sacrifice du Sénat plutôt que la lui concéder. » C'est ainsi que les choses se passèrent en 1877. Rien n'est plus conforme à la règle parlementaire et à la lettre de la Constitution. Si la dissolution de 1877 fut irrégulière, le vice qu'elle portait, nous le verrons, ne venait pas de là. Gouvernement de Cabinet ne signifie pas gouvernement des Assemblées législatives, cela signifie gouvernement du Cabinet sous le contrôle permanent des Assemblées législatives, ce qui est bien différent.

Il est donc des cas où le droit de dissolution peut être exercé contre la Chambre des députés en dehors de toute crise parlementaire ayant pour cause un conflit entre les deux Chambres. Sans doute, comme nous le disons, ces cas apparaissent comme devant être plus rares et, comme une dissolution engage hautement la responsabilité ministérielle, il est à peu près certain qu'on hésitera toujours à l'entreprendre. Mais il est très possible de concevoir le droit de dissolution mis en exercice pour le plus grand bien du pays afin de remplacer une Chambre sans majorité certaine par une nouvelle assemblée, qui pourra présenter une majorité plus caractérisée. A quel moment précis cette œuvre salutaire pourra-t-elle être exécutée, nul ne peut le dire, tout en cela est affaire de circonstance. On peut présumer toutefois que la présence aux affaires d'un Cabinet homogène, représentant les opinions moyennes de la Chambre des députés et pour lequel le Sénat n'aura ni trop de préférences, ni trop d'inimitiés, sera une cause de possibi-

lité d'une dissolution. Épurar la représentation populaire insuffisamment nette, peu conforme à la réalité, faussée par les luttes électorales et la politique de groupes, ce n'est pas oublier les règles du gouvernement parlementaire, c'est au contraire les appliquer dans toute leur rigueur puisque, ce gouvernement étant un gouvernement d'opinion, c'est à l'opinion même qu'on s'adresse.

Toutefois, comme il est si difficile de mettre en pratique le droit de dissolution dans le but d'une fixation plus précise et plus nette de la majorité de la Chambre, le pouvoir exécutif préfère ne pas s'en servir même dans ce but tout pacifique, il craint de voir son acte accusé d'être une mesure césarienne décrétée au mépris de la liberté de l'assemblée populaire. Cette crainte est la seule explication de l'abstention systématique des présidents qui ont succédé au Maréchal de Mac-Mahon. Il en est toujours ainsi des meilleures choses, quand un premier emploi abusif les a gâtées et rendues suspectes aux yeux du plus grand nombre; de la sorte à beaucoup de gens, et surtout au gouvernement, le droit de dissolution apparaît comme « une vieillerie constitutionnelle, ainsi que le dit M. Paul Laffitte, une armure d'un autre temps, bonne à mettre dans un musée historique; aujourd'hui, disent-ils, le peuple est souverain et rien ne peut prévaloir contre la Chambre populaire ⁽¹⁾. » Oui, voilà pourquoi les groupes se multiplient, étouffant sous leur nombre toute tentative d'établissement d'une majorité.

Essentiellement actif, d'après la Constitution de 1875, le droit de dissolution est devenu une sorte d'instrument inerte dans la main d'un pouvoir qui se considère comme n'étant pas en droit de s'en servir. Alors on est amené à

(1) PAUL LAFFITTE, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*.

concevoir la mise en pratique de ce droit réclamée par l'assemblée même qu'il est destiné à frapper. C'est l'hypothèse que prévoit M. Lefebvre, lorsqu'il dit : « Eh ! ne pourrait-on même voir des hypothèses où la Chambre se sentant impuissante par ses divisions, son inconsistance, serait réduite à désirer, à solliciter même, à accepter du moins sa propre dissolution ? La dissolution n'est plus alors le dénouement des conflits, elle est le remède à d'autres maux qui devraient être plus rares encore. » Malheureusement ces maux ne sont pas rares et le remède existe bien, mais la pratique gouvernementale a établi dès longtemps une coutume qui l'exclut. C'est donc à la Chambre elle-même qu'appartiendrait l'initiative d'une dissolution, c'est même le cas qu'on a coutume de considérer comme étant le seul auquel il n'y ait aucun reproche à adresser. Cette conception basée sur l'idée que les assemblées sont souveraines est fausse, rien n'est moins conforme à la règle du régime parlementaire qui veut au contraire que non seulement l'exercice du droit de dissolution, mais l'initiative même de cet exercice appartienne au pouvoir exécutif. En rétablissant cette pratique on oublie le texte de l'article 5 de la loi sur les pouvoirs publics de 1875, qui édicte formellement le droit de dissolution à titre de droit propre au Président de la République. Si l'article 5 de la loi constitutionnelle est appliqué dans son esprit, il faut évidemment reconnaître que le rôle du chef de l'État, comme nous le disions plus haut, est singulièrement important et difficile, « cette combinaison, dit encore M. Lefebvre, peut placer le Président dans des situations qui exigeront de lui une initiative personnelle au moins égale, supérieure même à celle qui doit au cas de crise être attendue d'un roi. » En effet, supposons que le Cabinet et la Chambre soient d'ac-

cord contre le Sénat, ce qui s'est vu il y a peu de temps; le Président aura à faire preuve d'initiative, il devra se décider pour le Cabinet contre le Sénat, ou contre le Cabinet et par suite alors contre la Chambre des députés, c'est dans ces difficultés qu'il aura à se résoudre au droit de dissolution et devra demander au Sénat son avis conforme sur son emploi. On le voit, le Président a bien à user là d'une prérogative qui doit l'amener à des considérations et des décisions toutes personnelles. Et c'est bien la conclusion à laquelle arrive M. Lefebvre, qui s'exprime ainsi : « Ce système qui ne permet la dissolution de la Chambre des députés qu'avec l'agrément du Sénat, qui semble au premier abord n'avoir d'autre effet que de limiter l'action personnelle du Président et qui assurément la limite, ne laisse pas cependant que d'ouvrir par certains côtés la perspective d'un rôle plus considérable et très personnel assigné au chef de l'État. »

Toutefois notre Constitution se borne là, il ne faut pas y chercher une part quelconque d'action personnelle donnée en matière de dissolution au chef de l'État. Non, celui-ci doit venir juger une situation embarrassée, donner son avis pour ou contre la dissolution et attendre que les autorités auxquelles sa décision est subordonnée lui aient donné leur assentiment. De plus, c'est une difficulté née sans lui, qui surgit en dehors de tout fait de sa part, qui doit être la cause d'une mesure de dissolution; si quelque mésintelligence ou quelque conflit s'élève entre le Président de la République et la Chambre des députés, ce n'est pas là un cas de dissolution; l'une des parties dans le différend étant celui-là même qui peut prononcer l'anéantissement de l'autre, rien ne serait plus injuste; en pareil cas, c'est plutôt le Président qui devra se retirer.

Voilà de quelle manière il nous semble que le droit de dissolution doit être exercé par le Président de la République, les devoirs du chef de l'État en cette matière ont été merveilleusement tracés par Prévost-Paradol dans *la France nouvelle* ; là se trouvent en effet des règles dont l'observation stricte est la plus exacte application des principes du régime parlementaire, pleines de sagesse et propres à assurer la justice il est impossible qu'en les appliquant le droit de dissolution n'obtienne pas les suffrages de tous les esprits modérés.

III

Conditions de l'exercice du droit de dissolution ; garanties et restrictions.

Il faut se garder de négliger l'importante phrase incidente du paragraphe 1^{er} de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, sinon on s'explique assez facilement l'opinion qui voit dans le droit du Président de la République un attribut monarchique, vestige des institutions de notre royauté constitutionnelle. Nous avons vu cette thèse soutenue par des membres de l'Assemblée nationale, et M. Bertauld notamment la renforça des arguments juridiques que nous connaissons⁽¹⁾. Or, il nous semble que le droit du Président se trouve singulièrement rétréci par la disposition de l'article 5 qui établit pour le chef de l'État la nécessité de consulter le Sénat sur la dissolution ; le droit de dissoudre la Chambre apparaît ainsi notablement amoindri puisque le dernier mot sur une difficulté nécessitant une mesure aussi grave appartient à la haute assemblée. « Par une précaution indispensable, disent MM. Bard et Robiquet, la Constitution n'a pas

(1) V. *suprà*, p. 22 et suiv.

permis au pouvoir exécutif de prononcer cette dissolution en ne consultant que sa passion ou son caprice. Avant de prendre une détermination aussi grave, le Président est assujetti à s'éclairer de l'avis du Sénat, et il ne peut passer outre au cas où le Sénat n'autorise pas la dissolution de l'autre Chambre⁽¹⁾. »

Mais là n'est pas la seule condition mise par la Constitution à l'emploi du droit de dissolution. Les restrictions sont nombreuses, et il semble même qu'après avoir donné au Président de la République une aussi puissante influence sur le sort de la représentation nationale, on ait eu peur de la faire trop grande et qu'on ait accumulé les mesures destinées à rendre difficile l'usage du droit de dissolution. On peut ramener à huit les conditions d'exercice de ce droit ou les mesures restrictives prises dans un esprit de défiance de la puissance exécutive. Les trois premières conditions sont plutôt des nécessités de raison et de droit, les autres sont toutes de forme et ont un véritable caractère restrictif.

Ce sont : 1° La nécessité d'une Chambre régulièrement constituée ;

2° Un décret régulier du Président de la République ;

3° Un cabinet responsable de cet acte ;

4° L'avis conforme du Sénat ;

5° Une convocation des électeurs dans le délai de deux mois à partir de la dissolution ;

6° La convocation de la nouvelle Chambre dix jours après la clôture des élections ;

7° L'impossibilité pour le pouvoir exécutif d'ouvrir des

(1) BARD et ROBIQUET, *La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères*, p. 327.

crédits par décret après la dissolution, en l'absence d'une Chambre nouvelle;

8° L'interdiction faite par la loi, à ce même pouvoir dans la même situation, de déclarer l'état de siège.

Étudions ces diverses conditions ou restrictions.

D'abord il est une règle que notre loi constitutionnelle n'édicte pas formellement, mais qui ne s'impose pas moins, parce qu'elle est une conséquence directe de la nature du droit de dissolution; cette règle est la suivante : pour que le Président de la République puisse dissoudre la Chambre il faut que celle-ci soit valablement constituée. C'est là une condition qui, pour être très élémentaire n'en a pas moins été inobservée. En 1830 on avait dissous la Chambre nouvelle avant sa constitution; la Révolution trouva là une de ses justifications. Il est bien évident qu'avant la réunion des représentants du peuple il n'y a pas encore d'assemblée et l'on ne peut dissoudre le néant; il faut que l'existence de la Chambre se soit manifestée par un acte quelconque, ne serait-ce que par la fixation de son ordre du jour, pour qu'on puisse mettre fin à cette existence. On ne pourrait pas, pour les mêmes raisons, voir une Chambre constituée tant que la vérification des pouvoirs de la moitié plus un de ses membres n'aurait pas été achevée. Il y a bien une réunion de fait sous la présidence du doyen d'âge et cette réunion est bien un commencement de représentation nationale, mais il n'y a point là, en droit, d'assemblée, et tant que la nécessité juridique et constitutionnelle de la vérification des pouvoirs n'est pas remplie il n'y a qu'une Assemblée dont l'existence toute précaire et de pur fait peut à tout moment être remise en question. — Quant au

point de savoir si la Chambre peut être dissoute pendant qu'elle se trouve en vacances, il n'existe aucune difficulté. La Chambre quoiqu'en vacances existe constitutionnellement, ses travaux sont suspendus jusqu'à la rentrée, et, même avant la rentrée, pour des motifs fixés par notre Constitution, elle peut être immédiatement rappelée, ce qui prouve bien son existence régulière. Par conséquent, la Chambre peut être dissoute valablement, même pendant ses vacances (1).

Nous avons dit qu'il était indispensable en second lieu pour la validité de la dissolution qu'un décret du Président de la République fût régulièrement rendu. C'est par cette condition nécessairement exigée que le droit de dissolution apparaît bien avec le caractère d'attribut essentiellement personnel du Président. C'est en effet par le décret revêtu de la signature du chef de l'État que la mesure a la nature d'un acte de gouvernement. Le décret du Président de la République devra, comme tous les décrets, être inséré au *Journal officiel* et au *Bulletin des Lois*; c'est là une condition de publicité vis-à-vis de la nation. Il devra être lu par les ministres, et autant que possible à la même heure, au Sénat et à la Chambre des députés; c'est là une condition de publicité vis-à-vis de la représentation nationale. Enfin le décret devra contenir les mentions imposées par la Constitution et qui ne sont que l'observation d'autres mesures restrictives du droit de dissolution, convocation des collèges électoraux et de la nouvelle Chambre dans les délais fixés par la loi constitutionnelle.

(1) Cf. CH. LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 190.

L'acte du Président de la République devra être contre-signé par le Président du Conseil qui, par ce fait, en prendra la responsabilité solidairement avec tous les membres du Cabinet, le chef de l'État étant irresponsable d'après les règles de notre gouvernement parlementaire. Cette troisième condition se rattache étroitement à la précédente puisqu'elle n'est qu'un élément de la validité même du décret présidentiel. Un décret de dissolution non revêtu du contre-seing n'est pas valable en la forme. Mais cette condition du contre-seing est séparée par nous des conditions de validité du décret parce qu'elle apparaît comme une restriction nouvelle apportée au pouvoir personnel du Président. Ce contre-seing du chef du Cabinet n'est autre chose qu'une première nécessité imposée au Président de la République de demander autour de lui des avis. A titre de restriction apportée à l'exercice du droit de dissolution l'avis conforme exigé du ministère vient s'ajouter à l'avis conforme exigé du Sénat et constitue avec ce dernier un double frein mis aux velléités de gouvernement personnel du Président de la République. Mais si on cesse de se placer uniquement au point de vue des attributions propres du Président et qu'on ne considère plus que le pouvoir exécutif tout entier, le contre-seing ministériel est l'acte qui donne à la mesure de dissolution le caractère commun à tous les actes d'un gouvernement parlementaire; il le revêt de la responsabilité ministérielle, ce qui permet dès lors aux Chambres de le discuter et d'en examiner la validité politique et constitutionnelle. De sorte que le décret présidentiel ne semble être ainsi que le résultat d'une entente entre le Cabinet et le Président. On ne conçoit pas en effet une dissolution décidée par le chef de l'État contre la volonté du Cabinet, l'acte du Président en ce cas ne se-

rait plus la mise en exercice d'un droit que lui confère la Constitution, ce serait un acte de coup d'État.

La quatrième condition imposée au Président pour prononcer la dissolution de la Chambre, c'est d'obtenir l'avis conforme du Sénat. Par cette consultation nécessaire la loi constitutionnelle donne une part considérable d'influence à une assemblée délibérante dans un acte du pouvoir exécutif. Voilà précisément ce qui fait que le droit de dissolution cesse d'avoir le caractère d'un droit régalien ; rien n'est plus conforme en effet aux règles parlementaires et aux principes républicains que d'appeler une assemblée représentative dans les conseils du gouvernement. Ainsi l'opinion même du pays aura voix au conseil ; qu'on ne dise pas que le Sénat ne représente pas l'opinion, il en est au contraire la représentation la plus haute, la plus sage, la plus triée par des sélections successives dont le point de départ est le suffrage universel. Le pouvoir du Président est singulièrement modifié par cette intervention de la haute assemblée, il se transforme par là en un rôle tout d'obéissance et de respect pour la volonté nationale exprimée par la voix du Sénat. Ce rôle, nous l'avons dit, n'exclut nullement l'esprit d'initiative, mais si le chef de l'État est admis à manifester une volonté, sa voix fait partie d'un ensemble au milieu duquel elle n'a rien de prépondérant. Gardien de la Constitution, il peut s'acquitter de cette garde au besoin en donnant son avis, mais l'avis du Sénat primera le sien.

On conçoit la puissance de cette assemblée en matière de dissolution puisque c'est à elle qu'appartient le dernier mot ; renouvelée par tiers tous les trois ans, sa durée en quelque sorte indéfinie la met à même de jouer le rôle

d'assemblée modératrice et c'est dans des occasions particulièrement graves qu'elle est appelée à jouer ce rôle qui l'élève à la qualité d'organe suprême de gouvernement au-dessus duquel aucun pouvoir ne commande. Cette force du Sénat, faisant de lui comme le monument, qui, en cas de destruction des institutions existantes, devra résister le plus longtemps, est encore accrue par le privilège qu'il a d'être indissoluble. Ainsi donc, indissoluble et nécessairement consulté sur la dissolution de la Chambre, le Sénat est véritablement la plus haute autorité qui soit (1).

Cependant lors de la confection des lois constitutionnelles il avait été question de la dissolution possible du Sénat lui-même. En ce sens M. Raudot avait déposé le 24 février 1875 une proposition conçue dans des termes qui formaient la contre-partie de ceux de l'article 3 de la loi constitutionnelle : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme de la Chambre des députés, dissoudre le Sénat. Dans ce cas les sénateurs nouveaux seront élus dans le délai de trois mois (2). » La proposition n'eut pas de succès, on estima qu'il était impossible, ainsi que l'exposé des motifs de M. Raudot le prétendait, que le Sénat pût être par son indissolubilité un sujet de trouble et d'entraves apportées au libre fonctionnement du pouvoir exécutif. Une opinion même soutient que de ce fait on est autorisé à conclure que le Sénat n'a pas comme la Chambre le droit de faire tomber directement un ministère et que le droit de dissolution est une prérogative du Sénat destinée

(1) ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 517.

(2) *Journal officiel*, 25 févr. 1875. En 1884, au moment de la revision constitutionnelle, une proposition dans le même sens fut soumise à la Chambre par M. Bernard Lavergne.

à compenser cette infériorité vis-à-vis de l'influence sur la politique; tel est l'avis de M. Esmein : « Dans notre Constitution, dit cet auteur, le sort des cabinets ministériels dépend seulement de la Chambre des députés et non point du Sénat. Celui-ci peut arrêter par sa résistance les lois nouvelles, mais il ne peut imposer une direction gouvernementale. D'autre part, le droit que lui donne la Constitution d'autoriser la dissolution de la Chambre des députés est comme la compensation du droit exclusif qui appartient à cette dernière de maintenir ou faire tomber les ministres (1). »

La nécessité pour le Président de la République de prendre l'avis du Sénat sur la dissolution de la Chambre ne fut cependant pas admise sans discussion dans la loi constitutionnelle. A l'Assemblée nationale, les orateurs de la droite et la majorité de la Commission des Trente, avec son rapporteur M. de Ventavon, soutinrent, nous l'avons vu, des arguments destinés à écarter l'intervention de la haute assemblée. M. de Ventavon vint à la tribune prétendre que l'intervention du Sénat donnait à ce dernier une véritable prédominance sur la Chambre des députés, qu'en outre elle subordonnait la volonté du Président à celle du Sénat et qu'enfin la responsabilité ministérielle devenait ainsi lettre morte (2). Cet avis a été partagé par des hommes qui n'étaient nullement de l'opinion de la droite, par des républicains (3). Le plus souvent on prétend

(1) ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 508.

(2) Cf. ci-dessus, p. 21 en note.

(3) Dans la discussion de l'amendement au projet de résolution sur la revision de M. Bernard Lavergne en 1884, amendement joint à celui de M. Gustave Rivet supprimant le droit de dissolution, M. Floquet intervint pour combattre l'influence du Sénat en cette matière, préconisant l'attribution du droit de dissolution à la Chambre elle-même.

dans cette opinion que ce pouvoir du Sénat sera une cause de luttes entre le Sénat et la Chambre des députés. M. Radenac dit que c'est là une cause de faiblesse pour le fonctionnement normal du gouvernement de Cabinet et que c'est même un obstacle absolu à l'exercice du droit de dissolution. « La nécessité de l'intervention du Sénat, dit cet auteur, met un obstacle permanent au fonctionnement de la dissolution. Le Sénat hésitera toujours quand on lui demandera d'accorder la dissolution et il n'y consentira que quand l'opinion publique l'imposera véritablement. Qu'il use de son droit et que le pays porte une seconde fois son choix sur la Chambre, c'est la guerre entre les deux assemblées. La Chambre forte du suffrage populaire ne manquera pas de combattre l'institution du Sénat et celui-ci forcément sortira de la lutte amoindri et discrédité (1). »

Ces raisons sont de nature à faire réfléchir, mais il est néanmoins utile de conserver la prérogative du Sénat ; elle

(1) RADENAC, *De la dissolution des assemblées législatives*, p. 94. — M. Floquet à la séance de la Chambre du 3 juill. 1884 voulait qu'on retirât au Sénat le pouvoir qu'il avait en cas de dissolution de la Chambre : « Il est convenu, disait-il, que le Président de la République vit dans une sphère supérieure aux passions des partis. Mais le Sénat, lui, vit dans la fournaise même de la politique, il est appelé chaque jour à délibérer sur les lois que nous lui envoyons ; chaque jour il modifie nos propositions, quelquefois il les repousse et souvent la situation arrive presque à l'acuité d'un conflit. Il y a là un corps exerçant véritablement sinon l'action politique, au même degré que l'assemblée législative, mais à un autre degré, et l'action législative dans son intégrité. Eh bien, c'est cette assemblée, mêlée à la politique, ayant des passions de parti, ayant une rivalité de corps, ayant des intérêts électoraux, ayant toutes ces impulsions qui l'empêchent d'aspirer au rôle d'arbitre impartial, et qui la poussent à se lancer dans les voies diverses de la politique, c'est ce corps, non élu par le suffrage universel, que vous appelez à donner son avis sur la question de savoir si la Chambre du suffrage universel est d'accord avec le suffrage universel ! » (*Journal officiel* du 4 juill. 1884, p. 1567.)

est même le meilleur moyen d'empêcher les dissolutions irréfléchies; en augmentant les restrictions au droit du Président on ne supprime pas ce droit, comme on le dit, bien au contraire, on en rend l'exercice beaucoup plus efficace, puisqu'il n'a lieu qu'à coup sûr, un Président ne devant guère s'aventurer à demander l'avis du Sénat sans être sûr de l'obtenir. Une dissolution consentie par le Sénat vaut donc beaucoup mieux qu'une dissolution qui ne serait consentie que par le pouvoir exécutif tout seul. Il est possible que le Sénat lui-même consente mal à propos ou injustement même une dissolution, cela s'est vu; en tout cas des deux procédés qui se présentent, la dissolution avec l'avis du Sénat, ou la dissolution sans cet avis, nous n'hésitons pas à préférer le premier qui offre le moins de danger d'entreprises aventureuses ou irréfléchies. — L'intervention du Sénat fut du reste adoptée à l'Assemblée nationale qui avait sous les yeux le projet de M. Dufaure ⁽¹⁾, celui du duc de Broglie ⁽²⁾, la proposition Pradié ⁽³⁾ et l'amendement Wallon qui tous l'admettaient; à la séance du 2 février 1875, M. Dufaure décida du succès de l'amendement Wallon, notamment sur ce point : « Pour nous, disait-il, le Sénat dont nous demandons l'avis est un arbitre élevé, impartial, qui nous présente cette double garantie : que si le Président cède à une passion coupable en voulant dissoudre la Chambre des députés, il sera arrêté par le Sénat, et que si, au contraire le Président de la République a raison en voulant, pour des causes graves, en appeler au jugement du pays, il sera appuyé de l'autorité du Sénat, et dans la nation on ne se livrera

(1) V. *suprà*, p. 12, 13.

(2) V. *suprà*, p. 16.

(3) V. *suprà*, p. 11,

pas à cette excitation passionnée qui a lieu quelquefois en faveur de la Chambre qui a été dissoute, excitation qui peut être dangereuse pour le Président qui a décrété la dissolution ⁽¹⁾. » D'ailleurs le Maréchal de Mac-Mahon lui-même demanda expressément que son droit de dissolution fût subordonné à l'avis du Sénat ⁽²⁾.

Voilà quelle est la quatrième condition de l'exercice régulier du droit de dissolution; elle cause, nous le reconnaissons, un véritable amoindrissement du pouvoir présidentiel, mais elle ne le fait pas disparaître; c'est une garantie salubre apportée dans une matière suffisamment délicate pour que les précautions soient minutieuses et rigoureuses.

Outre les conditions précédentes, il en est une cinquième qui vient encore assurer à la dissolution la qualité d'intégrité. Elle est contenue dans le second paragraphe de notre article 5 : « ... En ce cas (de dissolution) les collègues électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois ... » Telle est la disposition actuelle, le délai était primitivement de trois mois, il fut réduit à deux lors de la revision du 14 août 1884. En 1875, beaucoup de membres de l'Assemblée nationale étaient même partisans d'un délai de plus de trois mois; le projet du duc de Broglie et celui de la Commission des Trente fixait un délai de six mois, le projet Dufaure au contraire en établissait un de trois jours; ce fut enfin le délai de trois mois qui l'em-

(1) *Journal officiel* du 3 févr. 1875, p. 906.

(2) « L'usage de ce droit extrême serait périlleux si dans une circonstance si critique le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice. » (Message du 6 janv. 1875, *Journal officiel* du 7 janvier.)

porta par le vote de l'amendement Wallon. — Au sujet du délai pour la convocation des électeurs, deux opinions également soucieuses de l'ordre public et de l'efficacité de la dissolution sont en présence, l'une prétend que le délai doit être long pour que le pays, qui vient de traverser une crise telle qu'on a dû recourir à la dissolution, ait le temps de se calmer, de revenir à lui et pour que les nouvelles élections ne viennent point entretenir l'ardeur des discordes et de la révolution ⁽¹⁾; — l'autre opinion soutient qu'il est au contraire du plus haut intérêt d'aller vite, de ne pas laisser longtemps le pays sans représentants, qu'un pareil état en se prolongeant ne peut qu'envenimer les querelles, et augmenter le trouble déjà régnant.

La vérité est qu'il ne faut aller ni trop lentement, ni trop vite; trop de précipitation pour les élections nouvelles risquerait soit de ramener *ab irato* une Chambre identique à la Chambre dissoute et de mettre ainsi en question l'existence du pouvoir exécutif, soit d'amener une Chambre tout à fait révolutionnaire disposée à tout dominer par esprit de vengeance contre le gouvernement et contre le Sénat, prenant ainsi les allures tyranniques d'une Convention; trop de lenteur au contraire jette le soupçon sur le pouvoir exécutif, sur la personne du Président surtout, on

(1) M. de Ventavon, rapporteur de la Commission des Trente, disait à l'Assemblée nationale : « M. Wallon propose trois mois et la commission six mois. Messieurs, lorsqu'un conflit s'élève entre le Président et le corps législatif, le pays est agité; il faut lui laisser le temps de se calmer, il faut aussi donner aux candidatures nouvelles la faculté de se produire avant de convoquer les électeurs. » (*Journal officiel*, 3 févr. 1875, p. 907.) — M. de Ventavon, comme tous les membres de la droite et du centre droit, avait toujours présente à l'esprit cette conception qui voyait dans le droit de dissolution une arme défensive mise aux mains du Président pour lutter contre la Chambre, un des attributs d'un pouvoir tout personnel.

prête facilement au gouvernement des machinations sourdes destinées à fabriquer une Chambre conforme à ses vues, une assemblée véritablement servile, résultant d'élections faussées par la pression officielle, qui aura eu tout le temps de s'exercer.

Ces diverses considérations influèrent évidemment sur les décisions de l'Assemblée de revision tenue en 1884, et c'est pourquoi l'article 5 fut modifié dans le sens d'une réduction de trois mois à deux mois. Mais la modification était due surtout au souvenir qu'avaient tous les membres du Congrès de revision de ce qui s'était passé lors de la dissolution de 1877⁽¹⁾. Nous reviendrons dans le prochain chapitre sur les faits de cette époque, mais nous pouvons dès maintenant dire qu'une illégalité fut commise alors au sujet de la convocation des électeurs. La loi constitutionnelle établissait le délai de trois mois pour cette convocation. Le gouvernement du Maréchal de Mac-Mahon laissa s'écouler complètement le délai et ne convoqua les collèges électoraux qu'après son échéance et pour deux semaines après. C'est pour que de pareilles difficultés ne se produisent plus à l'avenir que les Chambres revisèrent l'article 5 de la loi de 1875 dans le sens d'une réduction de délai.

Il est un cas où le délai de convocation des collèges électoraux ne serait plus nécessairement observé, c'est le cas de vacance présidentielle prévu par le paragraphe 4 de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics. Cet article porte que « Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dis-

(1) HENRI BRISSON, *Rapport fait au nom de la Commission chargée de faire une enquête parlementaire sur les élections des 14 et 28 octobre 1877.*

soute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit. » C'est une règle en effet que la Chambre étant dissoute le Sénat s'ajourne jusqu'à la réunion de la nouvelle Chambre. Or, si la Présidence de la République vient à être vacante par décès, démission ou autrement, le Sénat se réunit immédiatement; toutefois il ne se réunit pas comme assemblée législative, notre système constitutionnel étant celui de deux chambres, les lois ne peuvent se faire qu'autant que les deux chambres sont présentes et valablement existantes; en pareil cas le Sénat ne se réunit que pour surveiller le pouvoir exécutif qui, en cas de vacance de la Présidence, appartient collectivement au Conseil des Ministres. C'est ce cabinet qui a décidé la dissolution, or on peut légitimement se méfier de lui, et il est explicable qu'on lui donne un surveillant dans le Sénat. Celui-ci n'a qu'à contrôler le Cabinet, il n'a pas non plus à convoquer les collèges électoraux, ce soin est de la compétence de l'exécutif.

La disposition finale du nouvel article 5 révisé en 1884 contient une autre restriction du droit de dissolution. Non seulement il édicte l'obligation de convoquer les électeurs dans le délai de deux mois, mais encore il fixe la date de la réunion de la Chambre nouvelle « dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations électorales ». C'est là une nouvelle nécessité imposée encore au Président de la République, et cela dans le même esprit que la précédente condition dont nous venons de parler. Par clôture des opérations électorales il faut entendre le deuxième tour de scrutin, s'il a été nécessaire; en effet, dit M. Eugène Pierre, « une Chambre n'est pas complète et ne saurait être con-

voquée tant que le deuxième tour de scrutin n'a pas eu lieu. » Mais il n'est pas nécessaire, pour que le délai de dix jours commence à courir, que le recensement général des votes du deuxième tour ait eu lieu⁽¹⁾.

Telles sont les diverses conditions d'exercice du droit de dissolution que nous avons qualifiées conditions de droit ou conditions de formes. Il nous reste à étudier deux dispositions légales venant ajouter à la série de ces conditions deux restrictions, qui ne portent plus directement, il est vrai, sur le droit de dissolution, mais qui dérivent de son emploi. Ce sont des incapacités venant frapper le pouvoir exécutif qui a décidé la dissolution et pendant tout le temps durant lequel la Chambre dissoute n'est pas remplacée par la nouvelle assemblée.

Il est une faculté dont, en temps normal, le gouvernement peut user si l'emploi en devient nécessaire, c'est celle de faire des ouvertures de crédits par simple décret. On sait que les crédits publics sont votés par les Chambres, mais il peut se faire, en cas de prorogation des Chambres, que des événements imprévus nécessitent des dépenses immédiates. En pareil cas le gouvernement n'a pas à faire appel aux Chambres, il décrète lui-même les crédits nécessaires ; à leur rentrée seulement les Chambres contrôleront l'acte du pouvoir. — Voilà une faculté qui est expressément retirée au gouvernement au cas où la Chambre des députés a été dissoute, c'est ce qui résulte formellement des termes de la loi du 15 décembre 1879 et des termes du rapport fait au Sénat au nom de la commission des Finances sur l'adoption de cette loi par M. Bertauld le 4 mars 1879.

(1) EUG. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, p. 339.

C'est encore le souvenir des faits survenus, après la dissolution de 1877 qui provoqua cette nouvelle mesure de précaution. La loi de 1879 n'interdit pas en propres termes au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits au cas de dissolution de la Chambre, mais comme elle indique que ce n'est qu'au cas de prorogation qu'il est possible, il est clair qu'elle le refuse en tout autre cas.

Cette restriction nouvelle apportée au pouvoir du gouvernement en l'absence des représentants de la nation est-elle bonne? Sans doute le gouvernement pourrait profiter de l'absence de tout contrôle pour ouvrir inconsidérément des crédits pour des dépenses que seul son intérêt électoral justifiera le plus souvent. C'est là un danger qui ne se présente pas en effet au cas de prorogation, où le calme règne et où, tout au moins, il ne saurait être question d'entreprise électorale hasardeuse. Mais n'est-il pas à redouter que le moment d'une dissolution coïncide non seulement avec un état de trouble intérieur, mais avec une guerre étrangère, et alors ne semble-t-il pas, comme le dit M. Matter, que, « en l'absence d'un trésor de guerre fortement constitué, pendant la période de mobilisation, les crédits extraordinaires seront absolument nécessaires ⁽¹⁾? » Voilà une objection qui a son poids, l'intérêt de la défense nationale exigerait qu'une modification fût apportée à la loi de 1879 sur les ouvertures de crédits, autorisant exceptionnellement celles-ci en cas de guerre étrangère. — Des désastres intérieurs même, pour être prévenus ou arrêtés, peuvent exiger aussi des crédits extraordinaires immédiatement; il nous semble qu'il serait également prudent d'autoriser le

(1) PAUL MATTER, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, p. 115.

gouvernement à décréter ces crédits, même en temps de dissolution.

Enfin, dernière précaution prise contre le pouvoir qui a décrété la dissolution, il est interdit par la loi au pouvoir exécutif de déclarer l'état de siège. L'état de siège c'est la situation dans laquelle sont mis une ou plusieurs villes ou provinces, ou même le pays tout entier, en cas de graves troubles intérieurs, ou de grand danger national ; tout dès lors se trouve soumis à l'autorité militaire qui devient prépondérante, les lois et les pénalités militaires s'appliquent à tous. C'est un régime qui est employé pour conjurer quelque péril, il est en effet nécessaire que tous les Français obéissent à un seul commandement et avec discipline pour que leur résistance et leur action soient efficaces. C'est aussi, malheureusement, un procédé employé par les ambitieux et les fauteurs de coups d'État. Voilà précisément pourquoi la loi du 3 avril 1878 refuse au gouvernement le droit de déclarer l'état de siège en cas de dissolution ; le fait d'avoir dissous la Chambre est déjà une cause suffisante pour suspecter les intentions du gouvernement, il ne faut donc pas laisser entre ses mains un instrument des plus dangereux puisque grâce à lui le pouvoir, devenu maître de l'assemblée populaire, deviendrait maître du peuple lui-même. L'article 3 de la loi sur l'état de siège dispose en effet que « en cas de dissolution de la Chambre des députés et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République. » Seulement la loi de 1878, plus prévoyante en cela que la loi de 1879 sur les ouvertures de crédits, a pensé à la défense nationale ; le même article 3 ajoute en effet : « Néanmoins,

s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du Conseil des Ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à la condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible ⁽¹⁾. » C'est qu'en effet l'état de siège en règle ordinaire ne peut être déclaré que par une loi. C'est seulement en cas d'ajournement, de prorogation ou de dissolution des Chambres que le pouvoir exécutif est appelé à décider seul de cette mesure, mais nous voyons sous quelles conditions encore.

Nous avons terminé l'exposé des restrictions formellement apportées par les lois au droit de dissolution du Président de la République. Sont-ce bien les seules; toutes ces obligations remplies, le pouvoir du Président ne rencontre-t-il plus aucune entrave et ce droit serait-il vraiment efficace dans ses mains en pratique? Nous croyons qu'il peut en être ainsi. Mais, ainsi que nous le disions dans le chapitre précédent, une pratique s'est établie qui ne voit dans le droit de dissolution qu'une arme ne devant pas servir. Beaucoup prétendent que l'usage en est interdit bien plus par la coutume que par ces restrictions constitutionnelles ou légales. Beaucoup aussi voient dans l'intervention du Sénat dans la dissolution la cause principale de l'inutilité du droit du Président. Ce n'est pas à cette dernière cause que tient l'effacement réel de ce droit parmi les attributs

(1) Une proposition de M. Bardoux accordait le droit de déclarer l'état de siège au Président de la République en temps de dissolution, seulement au cas de guerre étrangère, comme le fit la loi de 1878. La commission du Sénat chargée d'examiner la proposition Bardoux la modifia en reconnaissant au chef de l'État le droit de déclarer l'état de siège en temps de dissolution, même en cas de péril intérieur; mais le Sénat n'adopta pas l'avis de la commission.

du chef de l'État, le droit de dissolution tel qu'il est fixé par la loi constitutionnelle, avec toutes ses restrictions, qui sont toutes pleines de sagesse et de prudence, n'est lui-même qu'un excellent moyen mis à la disposition d'un gouvernement soucieux des intérêts du pays. Malheureusement on croit trop que le régime parlementaire consiste en un pouvoir intangible de la Chambre des députés. Cela prouve que nous ne sommes pas encore mûrs pour la pratique exacte du gouvernement parlementaire puisque nous le faussons en lui enlevant le droit de dissolution, ou, ce qui revient au même, en n'en faisant point de cas. Combien cependant parfois des dissolutions, toutes pacifiques et arrivant bien à point, seraient salutaires. Mais pour pouvoir les opérer, il ne faudrait pas confondre, comme on n'en a que trop l'habitude, dissolution avec révolution.

IV

La dissolution de 1877.

Les bienfaits de la dissolution ne doivent pas être recherchés dans l'histoire, on ne les y trouverait pas; on n'y rencontrerait en effet qu'une déplorable application du droit de dissolution faite en 1877 au mépris des règles du gouvernement parlementaire et des dispositions de la Constitution et des lois. Aussi cet unique exemple est-il de nature à jeter le discrédit sur l'institution. C'est malheureusement ce qui s'est produit; depuis 1877 beaucoup de partisans du droit de dissolution lui sont devenus hostiles, persuadés maintenant que cette mesure, en apparence décrétée pour le bien public, n'est en réalité qu'un moyen pour le Président de la République de faire triompher un parti auquel il donne ses préférences contrairement au devoir d'impartialité qui s'impose à lui.

Voilà quels enseignements on a tirés de la dissolution de 1877. Ils s'expliquent assurément, mais nous les croyons trop pessimistes. Pour une mauvaise application faite du droit de dissolution ne peut-il y en avoir bien d'autres qui seraient excellentes? Le gouvernement parlementaire n'est pas en progrès dans son application en France, dit-on

chaque jour, les ministères sont instables, les majorités sont morcelées, les discussions de la Chambre sont sans fruit et ses travaux languissants et stériles. Pourquoi? Ne serait-ce donc pas qu'on veut pratiquer le régime parlementaire sans en appliquer toutes les règles? Si l'on veut faire marcher une voiture à quatre roues sur trois seulement, il est possible qu'on y arrive, mais avec combien de peines, de lenteurs et d'accidents! Si l'on veut faire fonctionner le régime parlementaire en privant son mécanisme d'un rouage essentiel, la marche s'en effectuera mal. Or si les majorités sont indécises, si les travaux parlementaires n'ont qu'un médiocre résultat, pourquoi ne pas essayer du remède excellent qui s'offre à nous. Rien n'est plus constitutionnel, rien ne serait plus salutaire.

En juin 1877, lorsque le Maréchal de Mac-Mahon dissolvait la Chambre, il usait d'un droit que la Constitution lui conférait. Là n'était pas l'illégalité. Celle-ci ne se montra qu'avant et après la dissolution, nous allons voir comment. Quant à l'usage que le Maréchal-Président faisait de son droit, il n'y avait pas à s'y opposer, sa volonté s'appuyait sur un cabinet responsable et sur l'avis conforme du Sénat, rien n'était plus constitutionnel. Seulement il faut voir par quels chemins on arriva à user, régulièrement en apparence, du droit de dissolution; il faut voir dans le détail toutes les ruses politiques qui préparèrent cette mesure, toutes les alliances occultes qui l'expliquent, toutes les irrégularités qui la suivirent, il faut voir le vrai but de cette entreprise qui étonna tous les esprits tant sa venue fut soudaine, puisque, comme le dit Gambetta à la Chambre, elle survint « comme un coup de foudre qui éclate dans un ciel serein », image qui dépeint bien la stupeur qui frappa la France à la nouvelle si inattendue d'une

dissolution que rien ne justifiait. Et, quelques jours plus tard dans la discussion au Sénat sur la dissolution, Victor Hugo venait à son tour avec une poétique émotion dire, comme Gambetta à la Chambre, combien le pays était loin de s'attendre à pareil événement : « La France était en plein travail, disait le grand poète, c'est-à-dire en pleine fête. Elle se préparait à l'Exposition universelle de 1878, avec la fierté joyeuse des grandes nations civilisatrices. Paris convalescent, glorieux et superbe élevait un palais à la fraternité des nations ; la France en dépit des convulsions continentales était confiante et tranquille et sentait s'approcher l'heure du suprême triomphe de la paix. Tout à coup, dans le ciel bleu, un coup de foudre éclate, et, au lieu d'une victoire on apporte à la France une catastrophe. » C'était en effet une catastrophe dont le régime parlementaire n'a pu encore effacer les traces ; c'est un grand malheur pour notre Constitution et pour notre pays que d'avoir supporté un tel usage du droit de dissolution. Mais voyons les faits.

Le Cabinet qui était aux affaires au mois de mai 1877, présidé par Jules Simon, était composé de républicains conservateurs.

Depuis qu'il avait le pouvoir il avait toujours obtenu une majorité dans la Chambre comme au Sénat ; le 4 mai il y avait bien eu une question adressée au Président du Conseil pour s'assurer de ses opinions républicaines, mais ce n'était qu'une épreuve de laquelle Jules Simon sortait plus assuré encore de sa majorité et avec la confiance du parlement. A ce moment, on le sait, de graves événements se passaient en Italie, où la question du rétablissement du pouvoir temporel du pape était agitée ; en France il s'était formé un parti ultramontain, composé de la masse de

tous les monarchistes et des cléricaux ; ce parti dont le duc de Broglie était l'un des plus importants représentants était arrivé à franchir les portes de l'Élysée et à s'y installer si bien que le Maréchal-Président avait été amené par lui à prêter plus d'attention aux idées du duc de Broglie qu'à celles de son ministère républicain. Le parti cléricale et ultramontain avait dans la personne de M^{sr} Dupanloup, par l'organe du journal *la Défense* que dirigeait ce prélat, et par divers journaux encore, des propagateurs éloquents, et, dans toute la France, tout le clergé séculier depuis les hauts dignitaires de l'Église jusqu'aux petits curés de campagne travaillait avec ardeur pour le triomphe des idées ultramontaines. En même temps il s'occupait beaucoup de la politique intérieure, sur laquelle il obtenait une réelle influence, grâce au soutien de la droite et à l'appui moral du gouvernement présidentiel.

Le journal *la Défense*, enhardi par la tolérance dont jouissaient les idées qu'il soutenait, venait affirmer, dans un de ses articles du 2 mai, que Jules Simon avait été « mis en demeure par le gouvernement du Maréchal de donner solennellement au clergé et aux catholiques toutes les garanties désirables de protection et de sécurité, de proclamer hautement sa détermination de mettre fin aux violences radicales, de réprimer énergiquement la guerre de presse... », et, ajoutait ce journal, « si M. Jules Simon recule, s'il altère en quoi que ce soit la pensée du gouvernement qu'il représente, nous savons bien les moyens de l'obliger à venir enfin à la politique de protection religieuse et sociale à laquelle il a fait défaut jusqu'ici. Le gouvernement y viendra, malgré M. Jules Simon peut-être, mais il y viendra ! » C'était une prophétie et c'était en même temps une accusation portée contre le chef du Cabinet,

accusation qui devait assurément être relevée par le parti républicain de la Chambre. C'est ce qui eut lieu ; le 4 mai un député républicain vint demander à Jules Simon des explications sur l'article de *la Défense* ; le Président du Conseil, justement indigné de cette publication, vint répondre : « On a fait intervenir dans cet article le nom respecté du Président de la République, il y a là une calomnie pour lui comme il y en a une pour moi. » Et Jules Simon, tout en avouant une certaine différence de sentiments politiques entre le Président et lui, soutenait l'intégrité de la conduite gouvernementale du Maréchal de Mac-Mahon. Le parti républicain donna une fois de plus sa confiance au cabinet Jules Simon. C'était en effet à juste titre : le reproche adressé au ministre d'avoir obéi à des ordres donnés dans le sens d'une politique cléricale était absolument immérité ; quelques jours plus tard Jules Simon, après sa démission, venait justifier devant le Sénat toute sa politique, et, à propos des accusations de cléricalisme portées contre lui, après avoir témoigné de son profond respect pour la religion catholique, il disait : « Personne n'était et n'est plus résolu que moi à s'opposer de toutes ses forces à l'empiétement d'une religion soit sur les doctrines philosophiques, soit sur le domaine civil de l'État. Je voyais dans les dernières manifestations ultramontaines, dans les libertés que certains évêques prenaient au mépris des lois, et même dans plusieurs dispositions de la loi sur le haut enseignement, un péril sérieux pour l'État, pour la liberté, pour la religion elle-même⁽¹⁾. »

Le Cabinet, le 4 mai, avait donc toutes les apparences et réunissait les conditions parlementaires d'un gouverne-

(1) *Journal officiel* du 22 juin 1877, p. 4610.

ment viable. Mais, comme on venait de voter, le 15, à la Chambre des députés en première lecture et en l'absence du Président du Conseil, un amendement établissant la publicité des séances des conseils municipaux, Jules Simon reçut le lendemain 16 mai une lettre de blâme du Président de la République. Cette lettre reprochait au ministre de ne pas s'être opposé à la publicité des séances des conseils municipaux, ni à l'abrogation de la loi de 1875 sur la presse, loi qui donnait une plus grande somme de liberté que les lois précédentes ⁽¹⁾. En réalité le Président voulait se séparer de Jules Simon, il avait hâte de prendre

(1) Voici le texte de cette lettre qui fut publiée au *Journal officiel* le 17 mai :

« Paris, le 16 mai 1877.

« Monsieur le Président du Conseil,

« Je viens de lire dans le *Journal officiel* le compte rendu de la séance d'hier.

« J'ai vu avec surprise que ni vous, ni M. le Garde des sceaux n'aviez fait valoir à la tribune toutes les graves raisons qui auraient pu prévenir l'abrogation d'une loi sur la presse votée, il y a moins de deux ans, sur la proposition de M. Dufaure, et dont, tout récemment, vous demandiez vous-même l'application aux tribunaux ; et cependant dans plusieurs délibérations du Conseil et dans celle d'hier matin même, il avait été décidé que le Président du Conseil, ainsi que le Garde des sceaux, se chargeraient de la combattre.

« Déjà on avait pu s'étonner que la Chambre des députés, dans ses dernières séances, eût discuté toute une loi municipale, adopté même quelques dispositions dont, au Conseil des ministres, vous avez vous-même reconnu tout le danger, comme la publicité des séances des conseils municipaux, sans que le ministre de l'Intérieur eût pris part à la discussion.

« Cette attitude du chef du Cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues.

« Une explication à cet égard est indispensable, car, si je ne suis pas responsable, comme vous, envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper.

« Agréez, etc.

« *Le Président de la République,*

« MARÉCHAL DE MAC-MAHON. »

un cabinet entièrement conforme à ses vues politiques⁽¹⁾. Jules Simon répondit au Chef de l'État par une lettre pleine de dignité, bien que respectueuse des lois et de l'ordre du Président de la République, dans laquelle il donnait sa démission en se défendant toutefois des deux accusations portées contre lui⁽²⁾.

(1) Jules Simon montra au Sénat quelques jours après sa démission l'inanité des accusations portées contre lui (Voy. *Journal officiel* du 22 juin 1877, p. 4609 et suiv.).

(2) Jules Simon répondit :

« Paris, le 16 mai 1877.

« Monsieur le Président de la République,

« La lettre que vous voulez bien m'écrire m'impose le devoir de vous donner ma démission des fonctions que vous aviez bien voulu me confier.

« Mais je suis obligé en même temps d'y ajouter des explications sur deux points.

« Vous regrettez, Monsieur le Maréchal, que je n'aie pas été présent samedi à la Chambre quand on a discuté en première lecture la loi sur les conseils municipaux. Je l'ai regretté également ; j'ai été retenu ici par une indisposition ; mais la question de la publicité des séances ne devait être discutée qu'à la seconde délibération, je m'étais entendu à cet égard avec M. Bardoux. L'amendement de M. Peyras qui a passé, a pris l'Assemblée à l'improviste, et j'avais rendez-vous avec la commission vendredi matin pour essayer de la faire revenir sur son vote avant d'engager le débat devant la Chambre. Tout cela est connu de tout le monde.

« Quant à la loi sur la presse, Monsieur le Maréchal, vous voudrez bien vous souvenir que mes objections portaient uniquement sur les souverains étrangers. Je m'étais toujours expliqué dans ce sens, comme vous vous en êtes souvenu vous-même, au conseil d'hier matin. J'ai renouvelé mes réserves devant la Chambre. Je me suis abstenu de les développer pour des raisons que tout le monde connaissait et approuvait. Pour le reste de la loi j'étais d'accord avec la commission.

« Vous voudrez bien comprendre, Monsieur le Président, le motif qui me porte à entrer dans ces détails. Je devais établir ma position d'une façon très nette au moment où je quitte le conseil. J'ose à peine ajouter, mais comme citoyen, non plus comme ministre, que je désire vivement être remplacé par des hommes appartenant, comme moi, au parti républicain conservateur. J'ai eu, pendant cinq mois, le devoir de vous donner mon

Cet étrange événement du 16 mai est resté mémorable. On fut tellement stupéfait de sa venue qu'on en trouva tout d'abord l'explication difficile. Cependant le 18, un organe quotidien du parti républicain, *le Rappel*, prétendait qu'aussitôt l'envoi de sa lettre de démission, Jules Simon s'était rendu à l'Élysée : dans l'entrevue qu'il eut avec le Président du Conseil, « le Maréchal, dit ce journal, a déclaré à M. Jules Simon que, placé au pouvoir par les conservateurs, il ne saurait aller plus loin dans la voie républicaine ; qu'il était arrivé à l'extrême limite de ses concessions et qu'il ne pouvait conserver un ministère sans action sur la Chambre des députés... Le Maréchal aurait indiqué qu'il comptait faire un ministère centre droit libéral ».

Voilà des idées et des procédés qui peuvent paraître peu conformes à l'esprit de la Constitution. Un ministère renvoyé sans qu'il ait été mis en minorité à la Chambre, un Président du Conseil écarté par un Président de la République soucieux de sauvegarder sa « responsabilité envers la France ! » C'étaient les termes mêmes de la lettre de MacMahon à Jules Simon. De quelle responsabilité s'agissait-il donc, le Chef de l'État n'est-il pas irresponsable, sauf seulement au cas de haute trahison ? Y aurait-il donc eu haute trahison à garder un ministre auquel les votes de la Chambre allaient en majorité ? La vérité était qu'il y aurait eu en effet trahison de la part du Maréchal, mais à l'égard de ce parti de droite qui l'avait amené à l'Élysée, qui avait politique-

avis, et, pour la dernière fois que j'ai l'honneur de vous écrire, je me permets d'exprimer un souhait qui m'est uniquement inspiré par mon patriotisme.

« Veuillez agréer, etc.

« JULES SIMON. »

ment ses préférences et auquel ils s'était moralement engagé. Voilà la seule explication des termes si peu constitutionnels de la lettre du Maréchal-Président. Il faut ajouter à cela que l'esprit militaire de Mac-Mahon était naturellement peu disposé à se pénétrer des complexités et des finesses du régime parlementaire ; son âme grande et simple de soldat n'était pas faite pour se plier aux combinaisons multiples du gouvernement de Cabinet.

Le lendemain du 16 mai le chef de l'État disait au duc d'Audiffret-Pasquier qu'il avait fait appeler : « Je ne sais encore ce que je ferai, mais je ne prendrai conseil que de moi, car mon honneur est engagé dans la question. » Voilà un langage peut-être très digne, mais qui n'était nullement celui que devait tenir le Chef d'un gouvernement parlementaire, qui, en pareil cas, doit non pas s'inspirer de ses propres vues, mais de celles de la majorité de l'opinion. Ceci prouve encore combien le Maréchal considérait le pouvoir mis entre ses mains comme tout personnel et indépendant des volontés de la majorité, qui auraient dû cependant être sa seule inspiration. L'erreur du Président s'aggravait donc encore, et ses actes s'éloignaient de plus en plus de la constitutionnalité.

Le même jour, dans l'après-midi, toutes les gauches de la Chambre des députés se réunissaient au Grand-Hôtel ; à l'issue de cette réunion l'ordre du jour suivant, présenté par Gambetta pour être soutenu à la Chambre dans la séance qui allait avoir lieu ensuite, fut adopté à l'unanimité : « La Chambre, considérant qu'il lui importe, dans la crise actuelle et pour remplir le mandat qu'elle a reçu du pays, de rappeler que la prépondérance du pouvoir parlementaire s'exerçant par la responsabilité ministérielle est la première condition du gouvernement du pays par le

pays, que les lois constitutionnelles ont eu pour but d'établir, déclare que la confiance de la majorité ne saurait être acquise qu'à un cabinet libre de son action et résolu à gouverner suivant les principes républicains qui peuvent seuls garantir l'ordre et la prospérité au dedans et la paix au dehors; et passe à l'ordre du jour. » A la séance de la Chambre quelques heures après, cet ordre du jour fut voté par 347 voix contre 149. Il n'y avait encore à ce moment aucune constitution du nouveau cabinet, ce vote eût dû par conséquent être la seule indication à prendre pour le former. Néanmoins le Président de la République, à qui l'acte du 16 mai avait été dicté par la minorité monarchique et cléricale restait délibérément lié à cette minorité. Le soir même du 17 mai le duc de Broglie soumettait au chef de l'État la liste du nouveau cabinet ainsi composé : Présidence du Conseil et Justice au duc de Broglie, l'Intérieur à M. de Fourtou, les Affaires étrangères au duc Decazes (le seul membre du cabinet Jules Simon qui fût conservé), la Guerre au général Berthaut, la Marine et les Colonies au vice-amiral Gicquel des Touches, les Finances à M. Caillaux, l'Instruction publique à M. Brunet, les Travaux publics à M. Paris, l'Agriculture et le Commerce à M. de Meaux.

Tel était le ministère de réaction qui devait arriver d'abord à la prorogation et enfin à la dissolution de la Chambre des députés; il fut véritablement un ministère de combat; il tenta, c'est incontestable, le renversement des institutions républicaines. Pour cela la majorité républicaine de la Chambre devait être éloignée d'abord, supprimée ensuite. Mais on peut dissoudre une Chambre, on peut moins facilement changer une majorité qui existe réellement. Lorsqu'il y a majorité indécise, divisée, nous

le savons, une dissolution peut utilement intervenir pour ramener une Chambre où l'on trouvera une majorité bien consistante; mais si la majorité s'est manifestée solide, homogène, durable, si on est en présence d'une majorité effective, non pas d'une majorité hétéroclite et factice comme on en a vu, il est bien évident que de nouvelles élections ne peuvent logiquement que la ramener. Ce n'était point la pensée du cabinet de Broglie qui venait au pouvoir, imbu des idées d'autorité et décidé à gouverner la France en dehors de l'opinion. On peut, à la vérité, prétendre que le suffrage universel se conduit dans divers sens à volonté, c'est vrai d'une certaine portion de la masse des électeurs, et cela vient de ce que l'éducation du suffrage universel n'est pas suffisante. Mais de là à dire que tous les citoyens français peuvent être facilement conduits à se contredire à quelques années ou quelques mois d'intervalle il y a loin. L'opinion sans doute est très variable dans notre pays, mais elle ne se retourne cependant pas à tout instant, elle a au contraire une tendance à la stabilité durant quelque temps, ses sautes sont brusques mais elles laissent entre elles des périodes de calme et de travail qui donnent aux institutions le temps de s'enraciner. La majorité existait sans aucun doute en 1877, vouloir la supprimer était une entreprise hasardeuse, car la majorité républicaine allait se lever en masse et avec discipline contre ceux qui tentaient de la détruire.

L'union de toutes les gauches se fit le 18 mai 1877 à l'issue de la séance de la Chambre dans laquelle le ministère parut pour la première fois devant l'assemblée ayant en main le message et le décret présidentiels qui la prorogeaient pour un mois. Le ministre de l'Intérieur, M. de Fourtou, lut à la Chambre le message qui exposait succinctement aux repré-

sentants du pays les motifs qui avaient amené le maréchal à se séparer successivement des deux ministères républicains Dufaure et Jules Simon, et qui renvoyait la Chambre pour un mois, sous prétexte, disait le Président, qu'il fallait « laisser calmer l'émotion qu'avaient causée les derniers événements. » Aussitôt la lecture de ce message, Gambetta voulait monter à la tribune pour en discuter les termes avant la lecture du décret de prorogation. Mais M. de Fourtou, soutenu par les exclamations et le bruit de la droite, lut immédiatement le décret, ce qui rendait dès lors tout débat impossible.

Mais si les députés républicains se virent ainsi interdire si brusquement la parole, ils n'en délibérèrent pas moins aussitôt après la séance. Réunies immédiatement à l'hôtel des Réservoirs à Versailles, toutes les gauches reçurent du grand *leader* du parti de l'Union républicaine, Gambetta, le plan à suivre dans la campagne qui allait s'ouvrir; Gambetta leur montra que la prorogation de la Chambre n'était que le prélude de la dissolution, il leur prédit, avec une assurance que les faits devaient justifier, que la majorité républicaine, composée de 363 députés, reviendrait tout entière dans la nouvelle assemblée; il leur dit enfin qu'il fallait adresser au pays un manifeste préparant les citoyens à la dissolution prochaine et destiné à assurer leurs sentiments républicains. — Ce manifeste fut rédigé, et, de leur côté, les républicains du Sénat adressèrent un appel à la nation.

Que penser du message présidentiel demandant la prorogation des Chambres? Il n'était que la continuation des actes du 16 mai, ce n'était qu'une conséquence logique des conceptions gouvernementales inculquées au Maréchal de Mac-Mahon par les partis de droite. La politique per-

sonnelle apparaissait une fois de plus dans ce message de prorogation. Il est bien évident que la Constitution donne au Président le droit de proroger les Chambres, mais, pas plus que la dissolution, la prorogation ne doit être employée comme moyen de changer la forme du gouvernement. Or, que le Maréchal le voulût ou non, c'était s'acheminer vers un gouvernement qui n'était point parlementaire que de renvoyer sans raison, comme il le faisait, un chef du Cabinet qui avait l'agrément de la majorité, c'était aller vers un régime contraire à celui que la Constitution établissait, que de proroger une Chambre sans motif plausible ; et le motif était d'autant plus difficile à trouver que le vote du budget était, sinon en retard, du moins urgent, le message le reconnaissait. Alors on marchait d'inconstitutionnalité en inconstitutionnalité. Le maréchal de Mac-Mahon était, par sa façon de comprendre son rôle, un excellent auxiliaire des projets fomentés par le Cabinet de réaction présidé par le duc de Broglie. Toutes ces mesures du reste lui furent presque dictées par ce ministère ; le Maréchal y a certainement sa part de responsabilité, mais ses actes étaient plutôt le résultat de manœuvres pratiquées autour de lui par ses ministres, manœuvres qui prenaient ensuite corps et revêtaient la qualité de décrets présidentiels grâce à la fausse idée que Mac-Mahon se faisait du régime établi. Du reste, un journal républicain disait, le 19 mai, à propos de la conduite du Président : « M. le Maréchal de Mac-Mahon ne cache pas qu'il a une politique personnelle, une manière propre de comprendre son rôle. Il dit comment il a, jusqu'à présent, rempli la tâche qui lui était assignée par la Constitution, et comment il compte la remplir désormais. Il se découvre lui-même ; il se jette en plein dans la mêlée politique ; il prend posi-

tion en face du pays; il se met carrément en travers de l'opinion ⁽¹⁾. » Voilà bien des fautes constitutionnelles, et en effet il n'y avait rien de moins conforme à la Constitution que les pratiques du chef de l'État.

La lutte était ouverte non seulement contre le régime parlementaire, mais aussi et surtout contre le régime républicain. Ce qui le prouve c'est le bouleversement général qui s'opère dans toutes les fonctions et tous les emplois officiels; beaucoup de fonctionnaires de l'Empire sont rappelés et les fonctionnaires républicains voient leur sort devenir bien fragile devant les avertissements du duc de Broglie et M. de Fourtou ⁽²⁾. Plus tard lorsque la nouvelle Chambre eut succédé à l'assemblée dissoute, une commission d'enquête parlementaire fut nommée pour examiner les agissements du gouvernement, et nous trouvons dans le rapport présenté au nom de cette commission par M. Brisson une quantité de griefs relevés contre les ministres pendant toute cette période; les conclusions du rapport les résument ainsi : « Il y a présomption grave que les ministres du 17 mai se sont rendus coupable des crimes de trahison et de prévarication, et en fait : d'avoir par une politique ouvertement inconstitutionnelle remis en question l'existence de la République et jeté ainsi le pays dans une perturbation profonde; d'avoir suspendu l'empire de la Constitution et des lois, de les avoir formellement violées; d'avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié et ce dans le dessein de fausser les élections.... etc. » Ce ne sont là que les faits primordiaux reprochés au mi-

(1) *La République française* du 19 mai 1877.

(2) Voy. Circulaire de M. le duc de Broglie, aux procureurs généraux. Circulaire de M. de Fourtou, ministre de l'Intérieur, aux fonctionnaires administratifs.

nistère du 17 mai, les conclusions de l'enquête en énuméraient toute une longue série dont la plupart peuvent être compris sous les griefs généraux que nous venons de citer.

Quand les Chambres rentrèrent le 16 juin, tout était prêt pour la dissolution ; ce jour même le Sénat recevait par l'intermédiaire du duc de Broglie communication d'un message du Maréchal de Mac-Mahon faisant connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demandant son avis conforme. « Le mois de prorogation qui vient de s'écouler, disait le Président de la République, pouvait servir à apaiser les esprits et à leur rendre le calme nécessaire aux discussions d'affaires. Ce résultat n'a pas été obtenu... Une telle agitation ne pourrait se prolonger. » — A la Chambre, M. de Fourtou informait les députés de l'intention du gouvernement. Dans le discours que prononça le ministre de l'Intérieur, il faut remarquer les paroles suivantes qui montrent combien était fausse et antiparlementaire la conception gouvernementale : « d'ailleurs, disait M. de Fourtou, l'attitude d'hostilité anticipée contre le gouvernement qu'a prise la majorité de cette Assemblée... », ces mots ne donnent-ils pas la preuve la plus évidente que le gouvernement de Cabinet était bien loin de la pensée des ministres d'alors : au lieu de voir dans la majorité le seul élément possible d'action gouvernementale, ils allaient contre cette majorité et voulaient s'imposer à elle, alors que c'est elle au contraire qui doit être appelée à la formation du gouvernement et à sa direction ⁽¹⁾.

(1) M. de Fourtou, ministre de l'Intérieur, débutait dans son discours du 16 juin 1877 par les paroles suivantes, demeurées célèbres par leur incorrection constitutionnelle : « Le désaccord qui existe entre la majorité de cette Assemblée et M. le Président de la République est tellement

A cette séance du 16 juin à la Chambre, une demande d'interpellation sur la composition du Cabinet ayant été déposée la veille par les groupes républicains, la discussion en fut demandée par le ministre de l'Intérieur. C'est dans cette discussion que la question de la dissolution fut abordée, c'est dans cette mémorable séance qu'on se rendit bien compte de la solidarité définitive du gouvernement avec tous les éléments antirépublicains de la Chambre; le Ministre, abandonnant dès lors toute réserve, parlait un langage en complète opposition avec les termes de la Constitution. Gambetta, malgré une opiniâtre opposition de la droite, mit à nu les vrais sentiments du Ministère et fit le procès de la dissolution. La discussion se prolongea encore le 18 et se termina le 19 juin par le vote d'un ordre du jour de défiance présenté par les présidents des groupes de gauche, et qui obtint 363 voix contre 158. Ce jour-là le Sénat nommait la commission chargée d'examiner le projet de dissolution. La composition de cette commission permettait de présager aisément quelle serait la décision de la haute assemblée : en effet, contre six membres fournis par la droite, la gauche n'en avait que trois⁽¹⁾. — Le rapport fut présenté au nom de la commission le 21 juin par M. Depeyre. La discussion dura deux séances; le 21 juin, Victor Hugo vint combattre la dissolution, disant que si le Sénat la votait, son existence même serait mise en péril et il présageait avec une singulière justesse, à l'exemple de

profond, tellement absolu, qu'il ne peut sortir de nos délibérations rien qui modifie, soit ici, soit au dehors, une situation politique nette, précise, dévolue désormais au seul jugement de la nation. *Nous n'avons pas votre confiance, vous n'avez pas la nôtre.* »

(1) La commission était composée de MM. Jules Favre, Le Royer et Béranger, membres de la gauche; Daru, Grivart, Depeyre, de Kerdrel, de Ventavon et Clément, membres de la droite.

Gambetta, que si la Chambre était dissoute la majorité républicaine reviendrait tout entière à la nouvelle assemblée. Jules Simon succéda au grand poète pour combattre aussi la dissolution, d'abord pour se laver devant le Sénat des deux accusations que la lettre du Président de la République faisait peser sur lui ; il montra, nous l'avons déjà vu, comment ces accusations n'étaient qu'un prétexte. MM. Bérenger, Bertauld, Martel et Laboulaye vinrent successivement apporter leur concours dans la lutte contre la dissolution. Malgré ces louables efforts et toutes les éloquentes paroles de ces républicains soucieux de la légalité et de la paix politique, le projet de résolution présenté par le duc de Broglie fut voté par 149 voix contre 130 ; il était ainsi conçu : « Vu le message de M. le Président de la République en date du 16 juin, par lequel il fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés et lui demande l'avis prescrit par l'article 5 de la loi sur les pouvoirs publics, le Sénat émet un avis conforme à la proposition du Président de la République (1). » A la proclamation des votes, un sénateur républicain s'écria : « C'est trois mois de dictature que vous avez votés. »

La Chambre était dissoute, le décret qui la renvoyait était signé le 25 juin. Et, sur ce point, nous avons à relever encore une irrégularité : le décret ne contenait pas la fixation de la date des élections ; il disait bien, en reproduisant les termes du paragraphe 2 de l'article 5 de la loi constitutionnelle, que « les collèges électoraux seraient convoqués dans le délai de trois mois », mais ce n'était là qu'une indication très vague, et inutile même puisqu'elle était déjà écrite dans la loi. Le soir même de la dissolution, les

(1) *Journal officiel*, 23 juin 1877.

groupes républicains du Sénat se réunirent pour voter à l'unanimité une déclaration dans laquelle ils exprimaient le vœu de voir la majorité républicaine des 363 revenir intacte à la suite des élections ⁽¹⁾.

Les républicains demeurèrent très unis, mais parmi ceux qui avaient soutenu le cabinet de Broglie des dissidences se manifestèrent bientôt. Plus le jour des élections tardait, plus ces divisions s'accroissaient. Néanmoins le gouvernement voulut s'assurer de la défaite de la majorité républicaine et les candidats des divers groupes monarchistes furent tous qualifiés sans distinction de *conservateurs*. Ils recevaient l'appui déclaré du Président de la République, qui, le 19 septembre, adressait aux Français une proclamation destinée à éclairer leur esprit sur les choix qu'ils allaient avoir à faire de nouveaux représentants ⁽²⁾. Cette intervention directe et personnelle du Président dans la lutte électorale était une faute de plus ; le Maréchal, du reste, ne se bornait pas à donner des conseils, il patronnait indirectement tout candidat qui s'autoriserait de son nom et emploierait pour sa propagande électorale l'affiche blanche. On croyait au coup d'État à la lecture de ce ma-

(1) Voici cette déclaration : « Les sénateurs soussignés, représentant les trois groupes de la gauche du Sénat, expriment l'avis : que la réélection des 363 députés qui ont voté l'ordre du jour le 19 juin contre le ministère présidé par M. le duc de Broglie est un devoir civique et s'impose au pays comme s'est imposée en 1830 la réélection des 221 ; que cette réélection sera l'affirmation la plus solennelle que la France puisse donner de sa volonté de maintenir et de consolider les institutions républicaines, seules capables d'assurer l'ordre à l'intérieur et la paix au dehors ; faisant appel au patriotisme de tous, il compte qu'aucune candidature républicaine ne sera opposée à celle des 363 députés qui ont voté l'ordre du jour de défiance. » (*Suivent les signatures.*)

(2) Voy. *Journal officiel* du 19 septembre 1877.

nifeste dont la forme même présentait des termes que n'aurait pas désavoués un roi. Les journaux du parti républicain firent alors ressortir ce caractère exagérément personnel que le Maréchal donnait à son pouvoir ⁽¹⁾; leurs articles et ceux, en sens opposé, des organes périodiques de la droite, amenèrent une surexcitation inouïe dans le pays. Gambetta, au cours des voyages qu'il entreprit dans toute la France, faisait comprendre aux populations provinciales, l'illégalité de l'acte du Président et assurait par avance le retour de la majorité injustement chassée. Tout cela amenait la situation à l'état aigu, et cependant le pouvoir exécutif n'avait pas encore convoqué les collèges électoraux. Il s'y décida seulement le 22 septembre, à l'expiration du délai de trois mois, appelant les électeurs pour le 14 octobre suivant, c'est-à-dire pour vingt-deux jours après l'expiration du délai légal. Cette inconstitutionnalité ne manqua pas d'être immédiatement relevée par les défenseurs de la Constitution et c'est à ce sujet que le plus sérieux reproche fut adressé au gouvernement. Un pareil retard volontaire devait nécessairement apparaître comme une manœuvre destinée à permettre aux dissolutionnistes de s'assurer une Chambre nouvelle conforme à leurs vues. Et de fait l'activité déployée alors par tous les fonctionnaires récemment mis en place par le gouvernement n'était pas faite pour éloigner les soupçons; le rapport de M. Brisson, au nom de la Commission d'enquête sur les élections, relève des tentatives de violence et de corruption qui furent commises pendant cette période par le person-

(1) Parmi les réponses indignées qui furent faites au manifeste du 19 septembre, voir l'article de John Lemoine dans le *Journal des Débats* du 20 septembre 1877.

nel administratif et judiciaire. La liberté de la presse et du colportage des journaux assurée par la loi de 1875 devint lettre morte, un fait entre mille le prouve : on ne trouvait plus guère dans les gares, comme feuille quotidienne, que le *Petit Journal* !

Enfin la campagne électorale allait se terminer, la veille du scrutin une seconde proclamation du Président de la République tentait un dernier effort pour diriger les électeurs vers les candidats de la réaction ⁽¹⁾. Le 14 octobre le parti républicain remportait cependant la victoire. Toutefois, celle-ci n'était pas complète, il y avait ballottage dans plusieurs circonscriptions ; la campagne se rouvrit une dernière fois avec les mêmes ardeurs et les mêmes interventions du pouvoir.

Enfin, les élections terminées, les deux Chambres se réunissaient le 7 novembre 1877. La Chambre valida sans débat toutes les élections des députés républicains et des membres de la droite qui n'avaient pas accepté le patronage du gouvernement, puis elle réélut exactement le même bureau que celui qu'elle avait au jour de la dissolution, montrant par là qu'elle entendait être toujours la même assemblée, comme si aucune dissolution n'était intervenue. Et, dès lors, commença contre le Cabinet une lutte acharnée qui devait aboutir à une véritable mise en accusation. En effet, une commission de 33 membres fut élue par la Chambre pour examiner tous les agissements du gouvernement pendant les élections ; le duc de Broglie aurait dû raisonnablement donner sa démission, un pareil vote de la Chambre était une preuve évidente de défiance : il demeura cependant, se ménagea au Sénat une interpel-

(1) *Journal officiel*, 13 oct. 1877.

lation de M. de Kerdrel, membre de la droite, à la suite de laquelle il obtint un vote de confiance. C'est alors seulement que le Président du Conseil remit sa démission et celle de ses collègues au Président de la République.

Le Cabinet qui avait ainsi tenu tête à la Chambre, au mépris de la Constitution, s'étant enfin retiré, le Président de la République aurait alors pu ramener le calme et la paix en appelant aux affaires un cabinet composé d'hommes de la gauche ou tout au moins du centre gauche ou du centre. Non seulement il n'en fut rien, mais il prit même une résolution tout à fait contraire aux règles du gouvernement parlementaire en formant le nouveau cabinet avec des hommes qui n'appartenaient ni à l'une ni à l'autre Chambre. Le Maréchal-Président, conseillé en cela par le duc de Broglie qui, malgré sa démission, gardait toujours la même influence sur son esprit, voulait après la crise un ministère « d'affaires » avec le général de Rochebouët comme président du Conseil ⁽¹⁾. Par une application très stricte et très juste des règles du gouvernement de Cabinet, la Chambre, le 24 novembre, après une interpellation adressée au nouveau ministère sur sa composition ⁽²⁾, vota

(1) Le cabinet du 23 novembre fut composé de la façon suivante :

Le général Grimaudet de Rochebouët, président du Conseil, ministre de la Guerre ;

MM. Welche, ministre de l'Intérieur ;

Lepelletier, garde des Sceaux, ministre de la Justice ;

de Banneville, ministre des Affaires étrangères ;

Faye, ministre de l'Instruction publique et des Cultes ;

Dutilleul, ministre des Finances ;

Ozenne, ministre de l'Agriculture et du Commerce ;

Graeff, ministre des Travaux publics ;

le vice-amiral Roussin, ministre de la Marine et des Colonies.

(2) Sur la composition étrange du cabinet du 23 novembre, voy. l'article de la *République française* du 24.

par 315 voix contre 204 l'ordre du jour suivant : « La Chambre des députés, considérant que, par sa composition et ses origines, le ministère du 23 novembre est la négation des droits de la nation et des droits parlementaires; que, dès lors, il ne peut qu'aggraver la crise qui, depuis le 16 mai, pèse sur les affaires : déclare qu'elle ne peut entrer en rapport avec le ministère et passe à l'ordre du jour⁽¹⁾. »

Alors s'ouvrit une période de dix-huit jours d'effarement, de troubles, pendant laquelle le gouvernement conçut les projets les plus révolutionnaires; il fut question d'une nouvelle dissolution, on croyait pouvoir compter pour cela sur le Sénat! On parla de promulguer les quatre contributions par décret, car la commission du budget à la Chambre venait d'en refuser l'examen tant que le ministère antiparlementaire de Rochebouët resterait aux affaires; on alla même jusqu'à préconiser dans certains journaux de la droite une dissolution par la force. — Devant la résistance de la majorité républicaine et ne voulant cependant pas abandonner les idées qu'il avait soutenues jusqu'alors, le Maréchal pensait à donner sa démission, préférant se démettre plutôt que de se soumettre⁽²⁾. Cependant, la mort dans l'âme, et presque honteux d'avoir à adopter les idées que la minorité sa conseillère avait toujours combattues, Mac-Mahon se résolut à appeler aux affaires M. Dufaure. Le 12 décembre le Président de la République disait en effet à ceux qui le pressaient d'appeler les républicains conservateurs au pouvoir : « J'aimerais mieux être fusillé que de prendre

(1) *Journal officiel*, 25 nov. 1877.

(2) C'est dans un discours prononcé à Lille pendant la campagne électorale, le 15 août 1877, que Gambetta avait lancé la fameuse alternative restée célèbre « se soumettre ou se démettre ! »

la résolution que vous m'indiquez. Cependant j'aime assez mon pays pour lui sacrifier je ne dis pas ma vie, ce qui est fait, mais la dernière parcelle de mon honneur. »

Ainsi le Président de la République se croyait déshonoré en se soumettant aux volontés de la majorité et en rentrant enfin dans la Constitution. Le 13 décembre 1877, après la formation du cabinet Dufaure⁽¹⁾, un message présidentiel était lu au Sénat et à la Chambre. Il reconnaissait le triomphe des idées républicaines, promettait de suivre les volontés de la majorité et revenait enfin à la véritable définition du droit de dissolution : « L'exercice du droit de dissolution, disait le Président dans ce message, n'est en effet qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel, et ne saurait être érigé en système de gouvernement. » Voilà un langage qui diffère entièrement de celui du 16 mai.

Telle fut la seule application qui ait été faite depuis 1875, du droit de dissolution. On lui reproche justement d'avoir été fertile en irrégularités. Le rapport de M. Brisson reprochait en effet au gouvernement d'avoir « violé la Constitution d'une façon générale en remettant en question l'existence de la République, en poussant le Président de la République à assumer le pouvoir personnel, en essayant ainsi de

(1) Le nouveau Cabinet républicain était ainsi formé :

Présidence du Conseil et Justice, M. Dufaure ;

Affaires étrangères, M. Waddington ;

Intérieur, M. de Marcère ;

Finances, M. Léon Say ;

Guerre, le général Borel ;

Marine et Colonies, l'amiral Pothuau ;

Instruction publique et Cultes, M. Bardoux ;

Travaux publics, M. de Freycinet ;

Agriculture et Commerce, M. Teisserenc de Bort.

transformer la constitution républicaine parlementaire en une sorte de dictature⁽¹⁾ ». Le gouvernement était en outre accusé d'avoir violé les lois sur l'élection des conseils généraux et des conseils d'arrondissement et la loi sur la presse ; on lui reprochait d'avoir été un gouvernement prévaricateur, en ce sens qu'il réclama le concours des fonctionnaires de tous ordres dans la vaste entreprise électorale ; les Ministres s'étaient rendus coupables d' « actes arbitraires attentatoires à la liberté individuelle et aux droits civiques ». Enfin le rapporteur de la Commission d'enquête accusait le cabinet de Broglie de complot contre la sûreté de l'État, d'une tentative de nouvelle dissolution au besoin par la force. Telles étaient les accusations principales portées contre le ministère dissolutionniste. « Nous avons été amenés à cette conviction, disait M. Brisson, que l'entreprise du 16 mai et la dissolution n'ont pas été seulement la tentative d'une minorité parlementaire pour devenir la majorité. Elles n'ont pas eu pour but unique de faire appel aux électeurs, d'obtenir l'assentiment de la nation. » Et le rapporteur concluait ainsi : « En résumé, le Ministère du 17 mai a violé, suivant nous, les lois constitutionnelles : 1° en essayant de transformer et en transformant en effet la République parlementaire établie par ces lois en une dictature ; en poussant M. le Président de la République à assumer le pouvoir personnel et à s'appuyer sur la force armée pour changer ainsi le gouvernement du pays ; 2° en découvrant sans cesse M. le Président de la République au lieu de l'abriter derrière son irresponsabilité ; 3° en retardant au delà des trois mois la réunion des collèges électoraux pour le remplacement de la Chambre dissoute. »

(1) Le rapport Brisson est publié *in extenso* au *Journal officiel* du 9 mars 1877.

Voilà quels sont les vices dont était entachée la dissolution opérée en 1877. Comme cette dissolution n'était nullement nécessaire à ce moment, il était impossible de la pratiquer en restant dans la légalité. Toutefois, malgré tout le discrédit qui fut jeté dès lors sur cette institution, l'événement de 1877 eut au moins un bon résultat : la majorité républicaine sortit plus unie et plus vigoureuse de cette épreuve; on peut même dire que ce n'est qu'après la dissolution de 1877 que le parti républicain fut définitivement fondé et que le régime républicain apparut comme étant le vœu incontestable de la majorité des Français. Ce résultat ne peut être nié et, de fait, jamais depuis la République ne fut mise en question, du moins, comme en 1877, par le gouvernement lui-même.

V

Des dissolutions illégales.

Nous connaissons les restrictions et les garanties que la Constitution et les lois apportent au droit de dissolution⁽¹⁾; elles sont les conditions mêmes de l'exercice de ce droit et, sans leur observation, on n'est plus ni dans la constitutionnalité, ni dans la légalité. Si une seule de ces conditions vient à faire défaut il ne faut pas hésiter à voir dans la dissolution un coup de force.

Il n'est point d'institution parfaite, pas même dans le régime parlementaire que nous considérons pourtant comme le plus apte à permettre la plus grande somme de liberté. La dissolution semble sans danger; c'est en effet un excellent remède quand on la fait selon les règles établies et dans un cas où elle est nécessaire. Mais elle est le moyen adopté par tous les ambitieux qui veulent usurper à leur seul profit un pouvoir qui ne peut qu'être délégué par la souveraineté nationale. C'est alors que la dissolution apparaît comme l'accompagnement indispensable d'une révolution, d'un coup d'État, d'un changement de gouverne-

(1) Cf. ci-dessus, p. 50 et suiv.

ment. Nous admirions dans un précédent chapitre la belle symétrie de nos institutions parlementaires, dont toutes les parties s'inter-pénètrent et se contre-balancent. Mais malgré toutes ces perfections rien ne peut tenir devant la force, et les plus beaux chefs-d'œuvre sont foulés aux pieds dans un moment de grande tourmente politique. On est étonné de se dire que chaque jour la Constitution peut être violée, et qu'elle n'a même pas prévu le cas où cette violation se produirait. Il n'y a, ni dans la Constitution, ni dans les lois, aucune mesure de conservation mise à la disposition de la nation qui voudrait garder sa représentation parlementaire malgré les tentatives de renversement faites par un ou plusieurs hommes ; la Chambre peut être dissoute tout d'un coup par la force et il n'y a aucune disposition pouvant être mise en vigueur qui assure à ce moment une représentation au pays. Sans doute il y a dans nos lois toute une série de textes faits pour assurer la solidité du régime établi et destinés à éloigner les influences exagérées, les ambitions dangereuses et les usurpations funestes. Telles sont les dispositions constitutionnelles, organiques ou légales qui délimitent les attributions de chaque pouvoir, qui établissent les moyens de contrôle et de surveillance des différents pouvoirs les uns vis-à-vis des autres, telles sont les garanties de l'exercice du droit de dissolution, les pouvoirs donnés au Sénat, son organisation même, la responsabilité ministérielle, l'institution de la Haute-Cour, la loi sur les candidatures multiples, la loi relative aux membres des familles ayant régné sur la France, les incompatibilités parlementaires, etc. Toutes ces mesures, qui sont comme les fortifications de notre organisation républicaine, sont utiles et nous croyons qu'elles pourraient être salutaires,

le régime parlementaire qu'elles constituent devient ainsi l'état politique qui a le plus de chances de durer et qui semble le mieux fait pour subsister à travers les plus grandes difficultés politiques ou sociales. Mais ce qui n'existe pas dans nos lois, c'est une mesure de simple précaution prise pour le cas où brusquement la Chambre des députés se trouverait dissoute. Il peut se faire qu'une dissolution soit opérée par le gouvernement d'accord avec le Sénat, mais qu'elle soit cependant illégale, c'est ce qui s'est passé en 1877; il peut se faire qu'un coup tenté par un ou plusieurs hommes dans le but de changer la forme du gouvernement, ou de rétablir une dynastie exige la dissolution de la Chambre, même celle du Sénat. Dans tous ces cas, voilà le pays tout à coup privé de ses représentants, laissé à la merci des volontés des fauteurs du coup d'État ou de l'usurpateur. — C'est là pour notre représentation nationale un danger tellement grand qu'on est étonné de n'y voir apporter aucun remède.

Beaucoup disent que le remède existe, qu'il n'est pas des plus sûrs, mais que la loi l'établit; on invoque en effet dans cette opinion la loi du 15 février 1872, qui fut votée à la suite d'une proposition d'un membre de l'Assemblée nationale, M. de Tréveneuc. Elle est intitulée « Loi relative au rôle éventuel des conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles. » « Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes, ou empêchées de se réunir, dit l'article 1^{er}, les Conseils généraux s'assemblent immédiatement de plein droit... » Ce sont donc les représentations départementales qui sont appelées par cette loi de 1872 à remplacer la représentation nationale. Mais qu'était donc cette dernière en 1872? C'était l'Assemblée nationale, assemblée unique; il n'y avait encore

aucune des institutions que les lois constitutionnelles de 1875 allaient établir, le pouvoir du chef de l'État était encore tout personnel, le droit de dissolution n'existait que sous une forme toute différente, celle que lui avait donnée la Constitution Rivet, le régime républicain parlementaire n'était pas encore inauguré. La loi du 15 février 1872 ne s'applique donc plus; elle était faite pour l'Assemblée de Versailles et fut abrogée de fait, du jour où notre loi constitutionnelle organisa les pouvoirs publics sur le modèle du régime parlementaire. La loi Tréveneuc était, ainsi que les autres propositions dans le même sens qui furent déposées à ce moment, la manifestation d'un besoin généralement éprouvé alors dans le pays, le besoin de donner quelque solidité à un régime tout provisoire dont on sentait bien la fragilité et qu'il fallait implanter assez profondément pour plus de sûreté. On craignait à tout instant quelque retour dynastique, on fut très longtemps dans cette crainte en France; il en est même encore aujourd'hui qui sont dans des transes continuelles au sujet de la stabilité de nos institutions, c'est avoir peu de confiance dans le régime qui pourtant se plie le mieux aux circonstances. Cette crainte est néanmoins un peu justifiée par l'absence totale de mesures législatives prises contre les dissolutions illégales. On prétend que la loi Tréveneuc n'est pas abrogée ⁽¹⁾, qu'elle disposait non seulement pour l'Assemblée alors existante, mais pour toutes les représentations nationales à venir; on cite à l'appui de cette opinion les termes mêmes de l'article 1^{er} : « Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont... » En effet la loi de 1872 ne disposait pas seu-

(1) Voy. en ce sens PAUL MATTER, *La dissolution des assemblées parlementaires*, pages 133 et 134.

lement pour le présent, mais les assemblées à venir qu'elle envisageait étaient certainement des assemblées comme celle de 1872; or, l'assemblée unique de 1872 devait faire place en 1875 à un système tout différent, celui des deux Chambres; le pouvoir exécutif devait changer aussi d'aspect. Certes le régime parlementaire pouvait être dans les prévisions des rédacteurs de la loi du 15 février 1872, mais ils ne pouvaient faire de disposition que pour l'état existant alors. Cet état cessant de se prolonger, la loi cesse de s'appliquer. De sorte que si aujourd'hui la Chambre venant à être illégalement dissoute les conseils généraux se réunissaient, leur réunion serait illégale aussi.

Si la réunion immédiate des assemblées départementales est un bon remède en cas de dissolution illégale, il faudrait l'appliquer au régime actuel; rien ne serait plus facile. Puisque la loi de 1872 destinée à protéger la Constitution n'est pas elle-même une loi constitutionnelle, aucune revision ne serait nécessaire, à moins que la mesure protectrice ne fût insérée dans la Constitution même, ce qui pour nous ne serait pas plus salulaire. — Mais nous croyons que le remède serait inefficace dans un moment de trouble : les assemblées départementales sont évidemment une représentation exacte de la population, mais ce ne sont point des assemblées politiques et leur caractère représentatif se borne aux limites du département. La loi Tréveneuc établissait dans son article 3 qu'une assemblée générale formée des délégués élus par les conseils généraux, à raison de deux par conseil, se réunirait au lieu où siégerait le gouvernement légal, et l'article 4 ajoutait que cette assemblée prendrait pour toute la France les mesures urgentes et pourvoirait à l'administration générale. Mais comment les membres de cette assemblée, qui ne sont que des représen-

tants d'un département, pourraient-ils légiférer pour le pays tout entier? Si l'état provisoire se prolongeait, on ne verrait sortir de cette assemblée que des mesures d'intérêt local; les conseils généraux deviennent ainsi permanents de plein droit et ils ont, comme le leur donnait l'article 2 de la loi Tréveneuc, le soin de pourvoir d'urgence, avant même la constitution de l'assemblée générale, à une décentralisation bien dangereuse à un moment où les partis tendent à s'individualiser pour le triomphe de leurs revendications propres, dans une période agitée où la nation sans représentants a plus de tendance à se dissocier, où les idées de fédéralisme, qui surgissent toujours dans de semblables occasions, trouveraient, dans une organisation comme celle qu'établissait préventivement la loi de 1872, un terrain tout préparé pour quelque organisation d'indépendance provinciale ou communale. Il faut ajouter aussi qu'au cas de dissolution illégale, le pouvoir, l'homme ou les hommes qui l'ont opérée ont généralement des partisans et des forces, les assemblées départementales et l'assemblée générale des délégués départementaux seraient vite anéanties par eux, et la représentation nationale cesserait d'être protégée; l'attention du pays, du reste, serait uniquement attirée du côté de l'usurpateur, on pense plus facilement à ce qui vient d'apparaître tout nouvellement qu'à la Chambre défunte. On est ainsi fait en France. C'est un malheur, car, on le voit, nos institutions parlementaires sont faites pour durer, notre esprit est au contraire fait de frivolité et ne s'attache sérieusement à aucune conception politique solide. Nous n'en sommes pas moins persuadés que le régime parlementaire est encore celui qui s'adapte le mieux à ce caractère plein de diversité du peuple français; en effet, malgré bien des aventures politiques, malgré plusieurs

tentatives faites pour changer ce régime, il reste toujours debout depuis son introduction en France, il y a 25 ans. Cette expérience d'un quart de siècle nous fait croire que la République parlementaire est un système de gouvernement qui ira en se perfectionnant sans cesse chez nous ; il a montré son invulnérabilité, sa résistance aux chocs, et il en a eu d'assez violents à supporter. Sans doute, aucun régime n'est éternel, et un jour peut venir où le plus solide s'effondrera tout à coup ; notre régime parlementaire peut être abattu, mais nous disons qu'il est plus difficile à abattre qu'aucun autre. La mainmise opérée sur le pouvoir exécutif, sur le Sénat, sur la Chambre des députés, sur toutes les autorités et sur toutes les administrations, il restera toujours quelque chose qu'aucun homme ne pourrait songer à détruire, c'est le suffrage universel. Or la volonté nationale souveraine, le jour où, tout étant détruit, il s'agira de tout refaire, reprendra naturellement la voie des institutions parlementaires, car c'est la route la plus largement ouverte à toutes les revendications justes et permises, à toutes les libertés respectables. Or, la souveraineté nationale et le régime représentatif sont des conquêtes trop chèrement acquises et dont les effets font déjà trop profondément partie de la vie politique de la nation, pour qu'on ait à craindre de les voir renversées un jour et remplacées par des principes de gouvernement opposés.

Malgré cette solidité de nature il devrait y avoir cependant quelque mesure prise en prévision des dissolutions illégales. La Chambre des députés devrait pouvoir résister à l'ordre illégal de congé qui lui serait donné ou à la force qui serait employée contre elle pour la chasser. Encore une fois, rien n'est possible contre la force que la force elle-même, ne serait-il pas juste d'admettre que la Chambre.

en présence d'une dissolution ouvertement illégale n'aurait pas à exécuter l'ordre donné? N'est-elle pas la représentation la plus directe de la souveraineté nationale et si cette souveraineté apparaît exactement et justement dans la Chambre, pourquoi lui tourner le dos et gouverner contre elle? Sans doute il ne faut pas exagérer le pouvoir d'une assemblée et l'exécutif doit avoir la haute main sur les décisions de la Chambre, c'est une condition de bon gouvernement. Mais lorsque l'illégalité apparaît flagrante, n'est-elle pas un défi jeté à la souveraineté nationale elle-même qui a le droit de le relever? Il y aura lutte entre deux pouvoirs, dira-t-on, c'est vrai, mais l'illégalité étant à la base de ce différend il est juste que la lutte soit permise pour que le moyen au moins soit donné à la souveraineté nationale de maintenir son droit. — Lorsque, en 1877, la Chambre des députés fut prorogée pour un mois avant qu'on se fût résolu à la dissoudre, les 363 avaient tenu une réunion que le gouvernement taxa d'illégale. A notre avis cette réunion trouvait sa justification dans l'illégalité même de la prorogation. — Aujourd'hui qu'aucune loi ne prévoit le cas de dissolution illégale, comment la Chambre des députés pourrait-elle résister? Mais uniquement par une résistance de pur fait. Le droit ressortirait peut-être dans cette lutte, qui, en vérité, serait anticonstitutionnelle; mais, illégalité pour illégalité, la souveraineté nationale doit par tous les moyens essayer de se faire respecter.

En 1877 le président Jules Grévy, le jour où le ministre de l'Intérieur vint lire à la tribune de la Chambre le message annonçant le décret de prorogation, disait à Gambetta, qui voulait parler malgré le décret prorogeant la Chambre et déclarait que c'était sur le message qu'il voulait parler : « Restez donc dans la légalité! » Ces sages pa-

roles, pleines de respect pour la loi, doivent être admirées, mais pour Gambetta la volonté nationale passait avant tout, et lui, le représentant de cette volonté, estimait que rien ne pouvait s'opposer à ce qu'on l'entendît. C'est ce qui se passerait le jour où une dissolution aurait lieu illégalement. La Chambre résisterait très certainement. Quelques-uns verront dans cette résistance le fait d'une Convention, ce seront les partisans du pouvoir dissolutionniste. Quant à ceux qui voient dans la Chambre des députés l'expression de la volonté nationale, ils s'expliqueront cette résistance. Le plus sage serait de dire aux membres de la Chambre illégalement dissoute : Revenez donc devant nous, vos électeurs, revenez-y avec confiance, puisque vous représentez bien la volonté nationale nous ne pourrions que vous renvoyer siéger à l'Assemblée! — Mais en cas de dissolution illégale, y aura-t-il des élections? C'est bien douteux; il y aura quelque gouvernement qui, sous des allures de provisoire, sera une véritable dictature; la Chambre dissoute résistera donc à la dissolution, en agissant ainsi elle ne demeurera pas dans la légalité, mais, le trouble passé, des élections nouvelles feront voir qui avait raison, de l'usurpateur, ou de la représentation nationale.

Aujourd'hui il n'existe donc aucun moyen légal pour la Chambre illégalement dissoute de s'opposer à la dissolution. Restent les moyens répressifs destinés à frapper le chef de l'État ou quiconque dissoudrait illégalement la Chambre des députés. Celui qui commettrait cet acte tomberait en effet sous le coup de l'article 87 du Code pénal au terme duquel « l'attentat dont le but est de détruire ou de changer le gouvernement est puni de la peine de la déportation dans une enceinte fortifiée ». Mais cette pénalité pourra-t-elle être appliquée? C'est le Sénat constitué en

Haute-Cour de justice qui est appelé à la prononcer, or il est bien probable que celui qui aura dissous la Chambre, aura également chassé le Sénat. Ce n'est donc que dans une résistance des deux Chambres, que demeure la seule chance de salut. Si les Chambres triomphent, une fois le danger conjuré, l'usurpateur pourra alors être jugé par le Sénat.

On a discuté le point de savoir s'il était possible d'attaquer une dissolution irrégulière devant le Conseil d'État : ce n'est pas possible, aussi bien pour un particulier que pour les membres de la Chambre dissoute (1).

En effet l'acte de la dissolution est un acte de gouvernement, or le recours contentieux au Conseil d'État ne peut être formé qu'à propos d'un acte administratif. Les Conseils locaux ne sont pas des assemblées politiques et leur dissolution peut être attaquée par eux devant le Conseil d'État, car elle constitue un acte administratif. Mais la dissolution de la Chambre est un acte hautement et exclusivement politique ; or le Conseil d'État n'a pas à apprécier les actes du gouvernement, sans cela il serait appelé à participer à la direction politique du pays, ce qui est contraire au caractère que doit revêtir un tribunal administratif suprême.

De tous côtés, on le voit, la Chambre des députés est donc désarmée, et ne peut sauver son existence : ce qui se produira le plus probablement alors, ce sera la constitution de la majorité en un groupe extra-parlementaire qui essaiera de faire entendre au pays, et à ceux qui en troublent la tranquillité, la voix de la raison (2). Si cette majo-

(1) Voy. en ce sens RADENAC, *De la dissolution des Assemblées législatives*, p. 196 et suiv.

(2) C'est ce qui eut lieu le 18 mai 1877 : aussitôt la prorogation de la

rité est forte et bien disciplinée, elle pourra amener le retour de l'ordre un instant ébranlé; de la sorte, malgré la disparition de la Chambre, l'âme de celle-ci, pour ainsi dire, subsistera et demeurera, dans la légalité, prête à pénétrer dans la nouvelle assemblée, s'il y en a une. Ce procédé sera préférable à celui de la résistance à outrance, qui causerait presque toujours des luttes peut-être terribles et des déchirements toujours funestes pour le pays.

Disons en terminant qu'il faudrait considérer comme illégale une seconde dissolution opérée après une première. « On ne saurait admettre de la part du Président et du Sénat, dit M. Lefebvre, l'exercice indéfini ou même redoublé du droit de dissolution comme moyen de résistance. Nous n'hésiterons pas à la traiter d'illégale si la nouvelle dissolution était prononcée avant même que la Chambre réélue se fût constituée par la vérification des pouvoirs. Mais, fût-ce après la réunion de la Chambre, il faudrait regarder comme contraire à l'esprit de la Constitution une dissolution nouvelle prononcée pour tâcher d'échapper encore aux revendications que la première a consacrées. Il n'y a plus d'ordre dans la politique comme dans la justice si l'on résiste à la chose jugée ⁽¹⁾. »

Chambre, la majorité républicaine se réunit pour délibérer (Cf. ci-dessus, p. 79 et suiv.).

(1) CH. LEFEBVRE, *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*.

VI

Conséquences d'une dissolution; Objections critiques. Appréciation du droit de dissolution.

Une dissolution régulière de la Chambre des députés entraîne des conséquences quant à la Chambre elle-même en tant que corps et assemblée politique, quant aux députés pris individuellement, quant aux travaux législatifs en cours au moment de la dissolution et quant au Sénat. D'autre part la dissolution est comme une sorte de verdict rendu par le haut jury de l'opinion publique et, à ce titre, elle a des conséquences politiques importantes.

La Chambre des députés n'a plus aucune existence juridique aussitôt la lecture du décret de dissolution. Le Président de la Chambre se retire et toute délibération est suspendue. Le Président ne peut plus parler ni donner la parole à aucun député aussitôt la lecture du décret de dissolution. En 1877, le président Jules Grévy prononça quelques paroles de remerciements adressés à la Chambre avant de lire le décret, il n'aurait pu le faire après cette lecture ⁽¹⁾. Une fois l'annonce faite, la Chambre ne délibère

(1) *Journal officiel*, 26 juin 1877.

plus valablement, elle n'est plus qu'une réunion ordinaire de simples citoyens à laquelle sont applicables les lois sur le droit de réunion. Non autorisée elle peut par conséquent être dissoute par la force et à partir de ce moment l'usage de la force n'est plus illégal. La Chambre régulièrement dissoute perd toutes les prérogatives qu'elle avait un instant auparavant comme corps constitué, son inviolabilité disparaît, tout ce qu'elle fait, ses votes, ses procès-verbaux, ses motions, ses ordres du jour ne valent plus que comme simple indication dont le pouvoir exécutif n'est nullement tenu de respecter l'autorité. Si l'ordre de dissolution intervient au milieu de la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, d'une motion, d'un amendement, d'une question ou d'une interpellation, d'un ordre du jour ou d'un procès-verbal, tout débat doit cesser et la Chambre doit se retirer. La session est close si la Chambre est valablement en session et, si elle est en vacances, elle ne doit pas se réunir. L'Assemblée perd toutes ses prérogatives, les outrages qui, lui ayant été adressés avant la dissolution auraient pu être punis comme délits politiques, deviennent de purs délits de droit commun. Bien que des affaires urgentes soient en cours, bien qu'un péril imminent, comme une guerre ou une révolution, exige, dans l'intérêt de l'État, la présence des représentants du pays, la dissolution doit naturellement mettre fin à toute délibération.

Les députés perdent leur qualité et avec elle toutes les immunités et toutes les prérogatives parlementaires. On sait qu'un député ne peut pas être poursuivi pour les opinions qu'il manifeste à la tribune; ses paroles ou ses interruptions ne peuvent qu'être l'objet des mesures disciplinaires édictées par le règlement intérieur de la Chambre : rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-

verbal, censure, suspension du paiement de l'indemnité, censure avec exclusion temporaire, etc. Du jour de la dissolution, le député devient un simple citoyen et les paroles qu'il prononce sont passibles des pénalités qui frappent tout citoyen qui proférerait des menaces envers le gouvernement. En temps normal le député est couvert par l'immunité parlementaire et, pour qu'il soit possible de le poursuivre pour crime ou délit, la Chambre doit voter la levée de cette immunité. Aussitôt la dissolution, cette immunité disparaît et le député rentre dans le droit commun. Le député perd tout droit à l'indemnité parlementaire du jour de la lecture du décret qui dissout la Chambre. Un député dont l'élection n'aurait pas encore été validée au moment de la dissolution doit être considéré comme n'ayant jamais été représentant de la nation. S'il a touché sur l'indemnité parlementaire une ou plusieurs mensualités, ces sommes doivent logiquement donner lieu à répétition de la part de l'État.

Si au moment de la dissolution la Chambre doit se séparer sans achever les travaux législatifs qu'elle avait entrepris, ces travaux disparaissent, ils sont anéantis à quelque degré d'avancement qu'ils se trouvent. M. Chavegrin, dans son cours professé à la Faculté de droit en 1898-99, disait, au sujet des conséquences du renouvellement intégral des Assemblées législatives et à propos de leurs travaux, les paroles suivantes qui s'appliquent au cas de dissolution :

« Une assemblée qui a une fin se sépare forcément sans achever ce qu'elle avait entrepris, laissant de nombreux projets de lois qui attendent; en principe il en est fait table rase. La nouvelle Chambre n'héritera pas le moins du monde des questions restées en souffrance; ce sera pour son travail un véritable recommencement. Et il faut bien que

les choses se passent ainsi avec le renouvellement intégral, car il substitue rationnellement, constitutionnellement à l'ancienne chambre une chambre nouvelle. Celle-ci ne doit donc considérer que les travaux qu'elle entreprend elle-même. Les précédents projets de loi lui sont étrangers autant en fait qu'en droit, car si elle essayait même de s'en occuper il arriverait que la chambre serait tout à fait en dehors de l'esprit de ses commettants. Peut-être les nouvelles élections ont-elles fait montre d'un esprit tout à fait nouveau. On ne peut donc pas exiger que l'assemblée nouvellement élue continue le travail de ses prédécesseurs, ce serait consacrer des idées qui ne sont pas les siennes ⁽¹⁾. »

— Il est cependant admis depuis 1894 que si le Sénat a été régulièrement saisi de la proposition ou du projet de loi examiné par la Chambre des députés, ce projet ou cette proposition subsiste malgré la dissolution ⁽²⁾. Cette survivance est d'une rigueur douteuse quant à l'application des principes du régime représentatif pratiqué avec deux chambres. En effet sous ce régime ce qui fait la perfection d'une loi c'est l'accord des deux chambres; car on ne peut pas dire qu'il y ait eu accord entre les deux assemblées sur le projet de loi puisque ce dernier n'a été examiné et voté que par la Chambre des députés. Le Sénat vient ensuite examiner un travail qui émane d'une assemblée avec laquelle il est en opposition d'idées puisqu'il a émis un avis favorable à sa dissolution. Il y a là quelque chose d'illogique et de contraire à la règle stricte du système des deux chambres. D'autre part la chambre qui succédera à la chambre dissoute pourra être d'opinions différentes, néanmoins la

(1) CHAVEGRIN, *Le vote* (Cours professé à la Faculté de Droit de Paris en 1898-99).

(2) Voir rapport Godin au Sénat (séance du 10 déc. 1894).

loi incomplètement terminée demeurera parmi les œuvres de l'assemblée défunte. C'est un héritage que n'accepterait peut-être pas la chambre nouvelle, et qu'elle ne peut néanmoins répudier, puisque la loi en projet est passée entre les mains du Sénat.

Nous avons déjà dit que du jour de la dissolution de la Chambre des députés le Sénat se proroge de plein droit jusqu'au jour de la réunion de la nouvelle Chambre. C'est là une autre conséquence de la dissolution. C'est une mesure de précaution prise contre le gouvernement qui a prononcé la dissolution; il a en effet trouvé dans le Sénat un auxiliaire pour renvoyer la Chambre des députés. La présence permanente de cet auxiliaire docile rendrait singulièrement suspectes les dispositions prises par le pouvoir exécutif qui pourrait se lancer dans des entreprises audacieuses et méconnaître les règles établies par les lois et la Constitution, sûr qu'il serait de s'appuyer sur une assemblée sans contrepoids. C'est là aussi et surtout une application directe des règles du gouvernement représentatif s'exerçant par deux chambres. Dans ce système une des deux chambres ne peut siéger hors des sessions de l'autre. Il n'y a qu'une exception à cette règle, c'est lorsque le Sénat se réunit comme Haute-Cour de justice, en ce cas il peut siéger en l'absence de la Chambre des députés, car il n'est plus l'une des branches du pouvoir législatif, il devient un tribunal politique, organe suprême de gouvernement. (Nous ne reparlons pas du cas où le Sénat se réunit de plein droit dans le temps où la Chambre étant dissoute une vacance présidentielle se produit ⁽¹⁾.) On objectera que par ce moyen le gouvernement pourra échapper à l'obligation

(1) Voy. *suprà*, p. 62.

que lui impose la Constitution de ne point s'appuyer sur le Sénat en l'absence de la Chambre. Il pourra en effet convoquer la Haute-Cour au moment de la dissolution sous prétexte de juger pour crimes attentatoires à la sûreté de l'État des individus ayant parlé, écrit ou agi contre la dissolution. On sera alors en présence d'un véritable acte d'intimidation, d'une mesure prise dans le but d'agir sur les faits ordinaires d'une campagne électorale pour influencer sur la formation de la Chambre nouvelle. On peut toujours arriver, on le voit, à faire verser dans l'illégalité les procédés mêmes que la Constitution procure.

Enfin, au point de vue politique, la dissolution de la Chambre des députés a une très grave conséquence : elle engage au plus haut point la responsabilité ministérielle et, indirectement, celle du Président de la République, dans le cas seulement où la dissolution peut apparaître comme un fait de haute trahison. Le cabinet qui a dissous la Chambre doit se retirer si la majorité qui se constitue dans la chambre nouvelle n'est pas formée par le parti auquel il appartient. Cet échec même peut être pour le ministère un cas de mise en accusation. La commission d'enquête en 1877 concluait, nous l'avons vu, par l'organe de son rapporteur, à la mise en accusation des membres du cabinet de Broglie. Par intérêt politique la poursuite ne fut pas entamée, cependant tout l'autorisait, l'échec de la politique du ministère de Broglie comme les irrégularités de l'exercice du droit de dissolution. L'effet principal d'une dissolution est comme un jugement en dernier ressort rendu par un tribunal suprême, celui de l'opinion, tout est fini une fois sa décision rendue et un nouvel appel au pays serait une absurdité, car l'opinion ne saurait donner deux solutions divergentes sur la même question. Après le ver-

dict rendu par la nation, un cabinet qui tiendrait tête à l'opinion se jetterait dans l'illégalité et dans la fantaisie. C'est ce que fit le duc de Broglie, qui, à l'arrivée de la nouvelle Chambre, en 1877, ne tint aucun compte des mesures de défiance que celle-ci prenait contre son ministère et ne s'en alla qu'après le vote de confiance du Sénat. Si l'opinion s'est au contraire prononcée dans le sens de la politique du cabinet en appelant à la Chambre des députés une majorité bien solide et conforme à ses vues, le gouvernement acquiert alors une force considérable, il est assuré d'une longue vie. On le voit, la dissolution est la sentence dernière de la souveraineté nationale appelée à se prononcer sur la politique du gouvernement; cette politique est-elle ou n'est-elle pas approuvée, le cabinet subsiste ou tombe.

Nous touchons au terme de cette étude; le droit de dissolution nous est maintenant connu, que faut-il en penser et qu'en pensent ses adversaires?

Nous savons que le parti républicain avancé de l'Assemblée nationale le rejetait comme un attribut monarchique et que les monarchistes ne le concevaient que comme une prérogative personnelle dont l'emploi ne devait pas figurer à titre d'organe essentiel et permanent du régime adopté. Nous connaissons déjà ces discussions; qu'en conclure? Aujourd'hui beaucoup de républicains et même de radicaux ne suspectent plus le droit de dissolution; le rôle du Président de la République n'est plus considéré par eux comme dangereux pour l'existence de la République parlementaire, ils y voient même un moyen salutaire pour obtenir plus de stabilité dans le gouvernement. Les radicaux avancés regardent cependant la dissolution comme mau-

vaie, le droit du Président leur semble une violation de la souveraineté nationale, pour eux le Président ne peut intervenir à la place de l'opinion, son opinion à lui peut ne pas être celle de la majorité. Ceci est vrai ; mais ce qui est faux c'est de soutenir que la Chambre des députés est souveraine ; ce qui est souverain c'est la volonté nationale dont la Chambre n'est que la représentation.

Si cette représentation est inexacte on retourne au souverain lui-même ; on ne lui impose pas de choix, ce qu'on renvoie ce n'est pas le souverain, ce sont ses mandataires, rien n'est plus correct.

On objecte, dans une autre opinion, que le droit du Président de la République ne devrait être aucunement entravé, qu'il ne devrait pas être subordonné à la volonté du Sénat ; on soutient que l'avis nécessaire du Sénat empêche même l'emploi de ce droit, qui, en fait, paraît délaissé⁽¹⁾. C'est encore une opinion pleine d'imprudence. La dissolution n'est nullement entravée par le droit du Sénat, la décision du Président acquiert au contraire un poids considérable lorsqu'elle a pour elle l'autorité de la haute assemblée, nous avons dit pourquoi. Cette mesure restrictive du droit de dissolution lui donne ainsi plus de justesse et de rectitude, en même temps qu'elle assure toute sécurité aux institutions. Et puis il y a dans cette intervention du Sénat autre chose qu'une précaution prise contre les ambitions du pouvoir, et autre chose aussi qu'une mesure faite pour bien adapter la décision présidentielle à l'état de l'opinion, il y a par-dessus tout une institution parlementaire et républicaine : parlementaire, car rien n'est plus conforme au régime qui porte ce nom que l'intervention d'une assemblée

(1) Voy. RADENAC, *De la dissolution des assemblées législatives*, p. 93 et suiv.

représentative dans l'exercice du pouvoir exécutif; républicaine, car le Sénat à qui appartient cette sorte de droit de *veto* quant à la dissolution a sa source dans le suffrage universel et représente la souveraineté nationale.

Une opinion très répandue dans les partis avancés et qui, comme nous l'avons vu, confond la souveraineté de l'assemblée populaire avec la souveraineté nationale, estime qu'une seule autorité devrait pouvoir dissoudre la Chambre, ce serait la Chambre elle-même. Rien ne serait plus juste, plus possible qu'une dissolution survenant sur l'initiative de la Chambre; l'erreur est de croire que seule l'assemblée puisse user du droit de dissolution. Il faut au contraire que le pouvoir exécutif soit le médiateur entre la Chambre et la nation, son attention toujours tenue en éveil, afin de faire de la Chambre l'image la plus parfaite et la plus exacte de cette opinion. La Chambre elle-même ne saurait jouer ce rôle, ses membres sont des hommes, ils se persuadent volontiers que leurs opinions sont celles de la majorité des Français parce que ce sont celles de la majorité des électeurs de leurs circonscriptions. Que deviendra la représentation nationale si c'est à elle-même qu'on s'en remet du souci de sa protection?

En face du droit de dissoudre la Chambre des députés, beaucoup voudraient voir donner au Président de la République le droit de dissoudre le Sénat ⁽¹⁾. (Nous avons parlé à ce sujet de la proposition Raudot.) Telle est l'opinion de ceux qui voient dans la nécessité de prendre l'avis conforme du Sénat pour la dissolution de la Chambre un obstacle réel à l'exercice du droit de dissolution. Au cas

(1) Voy. en ce sens, PAUL MATTER, *La dissolution des assemblées parlementaires*, p. 140. Voy. aussi les débats de la Chambre du 3 juillet 1884 (*Journal officiel* du 4).

où le Sénat ferait obstacle à la dissolution de la Chambre, dit-on, seule la dissolution du Sénat lui-même rendrait possible l'exécution des plans du gouvernement.

Assurément, si l'on donnait au Sénat la même origine qu'à la Chambre il n'y aurait aucune raison d'admettre la dissolution possible de celle-ci et pas de celui-là. Mais alors que deviendrait le système des deux Chambres, on n'aurait affaire en réalité qu'à une seule Chambre en deux volumes. Si le Sénat est recruté par la voie du suffrage à plusieurs degrés, il est, vis-à-vis de la Chambre, une assemblée modératrice et il doit par conséquent posséder au-dessus d'elle des prérogatives qui rendent effective cette qualité. Priver le Sénat de son droit de concourir nécessairement à la dissolution, c'est supprimer le Sénat. D'autre part, c'est livrer le pouvoir exécutif à ses seules inspirations, et nous croyons que, loin de faire plus fréquent l'emploi des dissolutions, cela le rendra plus rare encore, le Président de la République considérant comme bien plus dangereuse une aventure dans laquelle il s'engagera sans le soutien respectable d'une haute assemblée représentative. Il ne faut donc pas assimiler le Sénat à la Chambre si l'on veut rester dans les règles parlementaires et si l'on veut donner quelque efficacité au droit de dissolution, le Sénat doit être indissoluble, il doit être le conservateur des principes de notre régime et c'est pourquoi la suppression des sénateurs inamovibles en 1884 est un coup porté à la stabilité de nos institutions. La présence d'un Sénat conservateur, avec quelques membres élus à vie, dans notre organisation républicaine et parlementaire, n'est pas une cause de stagnation politique ni un obstacle au progrès; il sera le gardien des grandes règles de principe de notre gouvernement, il empêchera que les fréquents

écarts de la Chambre des députés n'oblitérent et ne perdent ces principes; mais les mesures de progrès ne seront pas arrêtées pour cela, nous croyons même que la stabilité des institutions est le meilleur élément de prospérité pour un pays. Les lois nécessaires, les réformes utiles, les mesures propres à développer l'industrie, l'instruction, les arts, la force militaire et navale, les institutions sociales de toute sorte, pourront même être plus sérieusement étudiées et plus fréquemment élaborées si l'existence propre du régime cesse d'être mise en question et acquiert une solidité inébranlable.

Voilà toutes sortes de raisons pour maintenir au Sénat, entre autres attributions, son rôle dans la dissolution de la Chambre des députés. Ce rôle est salubre, il est pour le pouvoir exécutif un frein indispensable en même temps qu'un auxiliaire précieux grâce aux conseils sagement réfléchis d'hommes dont la maturité d'esprit et la stabilité politique assurent le calme et l'impartialité. Ce sont là des qualités qui viendront utilement se joindre à celles du Président de la République et qui les remplaceront dans le cas où celui-ci écouterait plus sa passion que la voix de la nation.

Si la dissolution a tous les avantages que nous lui avons reconnus, il ne faut pas se dissimuler non plus que son abus amènerait dans le pays les maux les plus dangereux. Il faut dissoudre la Chambre pour le bien du pays, il ne faut pas que cette mesure soit un malheur public. Cette affirmation qui peut paraître un truisme n'est pas inutile. Des dissolutions répétées auraient le très grand inconvénient de présenter le suffrage universel et les décisions de l'opinion comme de véritables dérisions; le pouvoir doit être dominé par l'opinion, son rôle n'est point de gouverner l'opinion, mais de l'instruire pour pouvoir gouverner par

elle; le meilleur moyen de bien gouverner par elle, c'est de bien la connaître et c'est en donnant à la souveraineté nationale le moyen de manifester nettement sa volonté qu'on connaîtra l'opinion. Voilà ce que doit produire une dissolution.

L'abus des dissolutions, d'autre part, rendrait stériles les travaux parlementaires et si ces derniers sont peu fructueux au cas où les partis de la Chambre sont trop divisés, ils seraient tout à fait inutiles si des dissolutions fréquentes en entrecoupaient par trop la succession. Du reste, si l'existence éphémère des ministères est un mal, il ne faudrait pas, en voulant y remédier, aboutir à un plus grand mal encore, l'instabilité de la représentation nationale. — L'abus ne doit pas plus être dans l'illégalité que dans la fréquence, on n'arrive jamais qu'à des succès de mauvais aloi ou même qu'à des échecs si l'on méprise la loi; ce n'est qu'en restant dans la légalité que le succès est possible et pur; l'erreur est excusable, quoiqu'en politique les erreurs soient parfois funestes, mais le mépris de la loi est un crime dont on recueille tôt ou tard le châtement. Le parti qui fit la dissolution illégale de 1867 ne s'est jamais relevé depuis.

Nous disions du reste que faire un emploi abusif du droit de dissolution c'était dénaturer l'idée qu'on doit s'en faire. Depuis 1877, il est, en effet, certain que beaucoup de républicains ont en horreur la dissolution, le nom même en est exécré et on le prononce avec la même indignation que, jadis, celui de lettre de cachet. Qu'il est triste de voir les institutions les meilleures ainsi dénaturées. Tel qu'il est, sans aucune retouche, sans la plus légère modification, le droit de dissolution peut utilement servir au triomphe de la liberté. Il n'y aurait qu'à prendre des mesures législatives pour remplacer la Chambre des députés par quelque corps représentatif provisoire en cas de dissolution illégale.

Voilà la seule lacune à combler. Non seulement, on ne la comble pas, mais on est, il semble, sur le point d'établir un état de fait, une pratique gouvernementale qui en creuse une autre bien autrement profonde et funeste. C'est le droit même de dissolution qu'on oublie, qu'on laisse volontairement de côté ⁽¹⁾, dénaturant ainsi la belle harmonie de notre constitution républicaine parlementaire en attendant qu'une revision vienne supprimer le droit de dissolution et assimiler le Sénat à la Chambre quant à sa formation. Le jour où ces réformes seront opérées, c'en sera fait du régime parlementaire en France. Alors on reviendra par des chemins détournés vers les erreurs du passé. On croit arriver ainsi à un meilleur état politique, on veut modifier la Constitution et faire une République parlementaire en se passant d'éléments dont elle ne peut être privée sans changer de nature, parce qu'on croit que ce sont les dispositions constitutionnelles qui sont imparfaites. Mais ce ne sont pas les instruments qui sont mauvais, ce sont les hommes, comme le disait Laboulaye, « une constitution n'est qu'un outil bon ou médiocre, tout dépend de la main qui s'en sert. »

Vu par le Président de la thèse,
E. CHAVEGRIN.

Vu par le Doyen,
GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

(1) « On est arrivé peu à peu, disait M. Waldeck-Rousseau le 10 juillet 1896, à considérer que le mandat législatif est entre les mains de l'élu comme un bail intangible, et l'on a presque persuadé au suffrage universel qu'abrégier le mandat qu'il a confié, lui rendre la parole, interroger sa volonté, c'est lui manquer de déférence. »

BIBLIOGRAPHIE

Bard et Robiquet. — La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères.

Bérard. — De l'organisation du Sénat, du pouvoir exécutif et du régime parlementaire.

Block. — Dictionnaire général de la politique.

Brisson. — Rapport sur le 16 mai (*Journal officiel*, 9 mars 1879).

Chavegrin. — Le vote (Cours professé à la Faculté de droit de Paris, 1898-1899).

Collection du *Journal officiel*.

Devin. — Commentaire de la constitution du 25 février 1875.

Esmein. — Éléments du droit constitutionnel.

Faustin-Hélie. — Les constitutions de la France.

Gambetta (Discours et plaidoyers politiques de), publiés par M. Joseph Reinach.

Laffitte (Paul). — Le suffrage universel et le régime parlementaire.

Lefebvre (Ch.). — Étude sur les lois constitutionnelles de 1875.

Matter. — La dissolution des assemblées parlementaires.

Pierre (Eugène). — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

Poudra et Pierre. — Traité pratique de droit parlementaire.

Radenac. — De la dissolution des Assemblées législatives.

Rossi. — Cours de droit constitutionnel.

Simon (Jules). — Discours au Sénat (séance du 21 juin 1877).

Simonet. — Traité élémentaire de droit public et administratif.

Vacherot. — La république constitutionnelle et parlementaire (*Revue des Deux Mondes* du 15 novembre 1879).

Voinesco (Romulus P.). — De la dissolution des assemblées législatives en France, en Angleterre et en Belgique.

Zévort. — Histoire de la troisième République (tome II).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION.....	I
I. — Travaux préparatoires et vote de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.....	1
II. — Le droit de dissolution aux mains du Président de la République ; sa nature, son rôle.....	27
III. — Conditions de l'exercice du droit de dissolution ; garanties et restrictions.....	43
IV. — La dissolution de 1877.....	63
V. — Des dissolutions illégales.....	89
VI. — Conséquences d'une dissolution ; objections critiques ; appréciation du droit de dissolution.....	101
BIBLIOGRAPHIE.....	115

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR LE-DUC